

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

La notion de valeur

dans les

Réquisitions Militaires

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Mardi 8 juin 1920, à 2 heures

PAR

Robert LUTENDU

Président : M. LARNAUDE.

Suffragants :

}	M. JACQUELIN, <i>Professeur.</i>
	M. ROLLAND, <i>Agrégé.</i>

NANTES

GUSTAVE RADIGOIS, IMPRIMEUR

3, rue du Chapeau-Rouge, 3

—
1920

La notion de valeur

1920

Réquisitions Militaires

La notion de valeur

dans

Les Réquisitions Militaires

Robert LIFTARDU

Professeur à l'École de Guerre

et à l'École Supérieure de Guerre

à l'École Supérieure de Guerre

NANTES

Éditions de la Revue de Guerre

1920

1920

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

La notion de valeur

dans les

Réquisitions Militaires



THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Mardi 8 juin 1920, à 2 heures

PAR

Robert LUTENDU

Président : M. LARNAUDE.

Suffragants :

{	M. JACQUELIN, <i>Professeur.</i>
	M. ROLLAND, <i>Agrégé.</i>

NANTES

GUSTAVE RADIGOIS, IMPRIMEUR

3, rue du Chapeau-Rouge, 3

1920

La notion de valeur

dans les

Réquisitions Militaires

INTRODUCTION

C'est aujourd'hui un lieu commun de dire que la guerre a posé dans tous les domaines des problèmes d'une ampleur telle qu'elle ne pouvait avoir été prévue par personne. Au point de vue strictement militaire, on n'imaginait pas une gigantesque bataille, menée sans interruption pendant plusieurs années sur un front de plusieurs centaines de kilomètres par des millions d'hommes; au point de vue financier, les prévisions des économistes français et étrangers ont été dépassées dans des proportions inouïes, et les invraisemblables conceptions de ceux qui croyaient à la possibilité pour une nation d'émettre du papier-monnaie sans rapports aucuns avec une réserve métallique se sont trouvées — temporairement au moins — justifiées; au point de vue diplomatique, les événements ont renversé les alliances si laborieusement conclues par les hommes d'Etat, en faisant de l'Italie notre alliée, et de la Russie presque notre adversaire. Nous sommes donc aujourd'hui fondés à dire que notre pays, plus que tout autre en raison de ses intentions pacifiques, n'était en rien préparé au conflit qui s'ouvrait en 1914, et se terminait

en 1918 par une victoire radieuse, dont les fruits, trop longtemps mûris dans les salles de conférences, n'ont pas été ce que nous espérions qu'ils seraient, au jour où l'Allemagne demanda l'armistice.

Tout particulièrement, et en nous plaçant à un point de vue un peu spécial, nous voudrions, dans cette étude, examiner et serrer d'un peu près un problème d'ordre économique et militaire, dont l'ampleur, ici comme ailleurs, a révélé des difficultés imprévues et non déjà complètement résolues, celui des réquisitions militaires.

Ici encore, il a fallu pour ainsi dire improviser, et à coup de circulaires, de décrets, de lois même, construire un régime de réquisitions qui fut adéquat aux nécessités actuelles. Leur réglementation en 1914 se trouvait entièrement contenue dans une loi, soigneusement rédigée, longuement réfléchie, semble-t-il, votée sous l'influence des défaites récentes, la loi du 3 juillet 1877 ; mais cette loi, assez longue, assez détaillée, qui semblait avant la guerre devoir permettre à un gouvernement de pourvoir à tous les besoins des armées combattantes et du pays, est apparue, au contact avec les faits, comme un simple règlement pour manœuvres du temps de paix ; et son insuffisance s'est trouvée péremptoirement démontrée par les lacunes que son application a révélées. C'est qu'en effet, au lieu de se limiter aux prestations indispensables qu'exigent dans la zone des armées l'alimentation, l'entretien, les nécessités militaires des armées en campagne au cours d'une guerre de mouvement, les réquisitions se sont étendues à l'arrière du front, comme à l'intérieur du pays, englobant les prestations les plus variées, dont certaines non prévues par la loi de 1877. Faut-il rappeler la loi du 3 août 1917, qui autorise l'Etat à réquisitionner toutes les ressources nécessaires à la défense nationale et au ravitaillement de la population civile, le décret du 30 novembre 1917, prescrivant la réquisition générale des céréales, celui du 15 janvier 1918 organisant la réquisition des laines, la loi du 4 mai 1918 qui, en vue de la mise en culture des terres abandonnées, permet au Préfet, sur la demande du Comité d'action agricole, de réquisitionner les terrains non cultivés, et d'en concéder l'exploitation à des agriculteurs de son choix ! Voilà autant de points sur lesquels il a fallu renforcer, compléter, renouveler les dispositions devenues étroites de la loi de 1877, voire même y suppléer.

Cette insuffisance des dispositions légales s'explique surtout par la conception implicite chez les auteurs de la loi, d'une guerre qui ressemblerait beaucoup plus à une expédition, à une lutte entre deux armées, qu'à un conflit entre nations où la lutte est aussi ardente sur le terrain financier et économique que sur le terrain militaire. Les rédacteurs du projet de loi se sont imaginés qu'en cas de guerre, le pays serait divisé en combattants et en non-combattants, et qu'il fallait protéger ces derniers par des dispositions législatives contre les excès traditionnels des troupes en campagne obligées de se procurer, au lieu où elles se trouvent, les matières nécessaires à leur entretien ; ils n'ont pas prévu que le conflit à venir prendrait une envergure telle que l'armée serait véritablement la nation armée, que 80 % de la population mobilisable serait appelée sous les drapeaux, et que ceux qui, par leur âge ou leur état de santé, ne seraient pas en état de porter un fusil, devraient, par leur labeur, par leurs ressources participer à l'œuvre de défense commune.

Et non seulement n'était pas prévue l'extension que la guerre actuelle devait donner aux réquisitions militaires, mais pas davantage n'étaient envisagées les difficultés que devait susciter leur règlement.

L'article 2 de la loi de 1877 dispose en effet : « Les réquisitions donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur. » Deux mots nous semblent devoir être soulignés dans cette phrase : Indemnité, Valeur. Le législateur, en effet, n'a pas dit que l'Etat rembourserait au prestataire le prix des objets réquisitionnés, mais leur donnerait une indemnité représentative de leur valeur. Il faut donc en conclure, d'autant plus qu'il a employé le mot « prix », dans les articles 48 et 49 de la loi, qu'il y a lieu d'attacher un sens spécial à ces deux termes.

Le mot « indemnité » tout d'abord évoque, comme le fait remarquer un jugement du tribunal civil d'Auxerre du 24 novembre 1915, l'idée de réparation d'un préjudice, d'un dédommagement. Et cette notion se trouve confirmée par les travaux préparatoires : le rapport du baron Reille parle à deux reprises du droit des citoyens d'obtenir « un dédommagement absolu », un « juste dédommagement », et plus loin, constate que l'on a toujours reconnu, en droit, « que les citoyens devaient être dédommagés de la perte qui leur a été occasionnée ». Ainsi donc, les termes comme l'esprit de la loi nous

amènent à dire que le prestataire a droit à la réparation, au dédommagement de la perte subie, sans considération (pour reprendre la distinction traditionnelle) du « *lucrum cessans* » ; il doit en un mot se retirer « *indemnis* » de l'opération qui n'aura été pour lui qu'une opération blanche.

On s'est mis assez facilement d'accord sur le sens du mot « *indemnité* ». Mais il n'en a pas été de même pour le mot « *valeur* » qui vient préciser la signification du mot « *indemnité* » et qui a suscité des controverses non encore tranchées. Les économistes le traduisent par, valeur d'échange, et c'est à ce sens que se sont ralliés beaucoup de juristes. Il est bien certain que dans des conditions normales, l'équilibre établi par le jeu de la loi de l'offre et de la demande représente d'une façon à peu près exacte ce qu'il convient d'entendre par valeur. Mais en sera-t-il de même sur un marché aux disponibilités réduites, en une période troublée où les spéculations sont tentantes ? Et dès lors, l'Etat qui assume une charge d'intérêt général peut-il se voir imposer les règles qui régissent les rapports entre particuliers, en l'espèce, un prix déterminé en dehors de lui, de telle sorte que la réquisition, devenue ainsi avantageuse la plupart du temps pour le prestataire, aboutira à faire payer à la collectivité le bénéfice réalisé par ce dernier ?

On le voit, la question de la valeur est fort délicate, et c'est une notion que nous avons l'intention, quelque peu prétentieuse peut-être, de tâcher de définir, tout au moins de serrer d'un peu près, en vue d'arriver à une solution équitable pour le prestataire et l'Etat.

Dans une première partie, après avoir examiné si, des règles habituellement suivies pour l'indemnisation des dommages causés par l'Etat on peut déduire quelques notions sur le mode d'indemnisation des réquisitions, nous nous efforcerons de déterminer la nature du droit de réquisition, et les conséquences qu'on en peut tirer.

Puis, ainsi fixés sur les caractères de ce droit, nous étudierons les solutions apportées par la doctrine et la jurisprudence au problème né de l'ambiguïté des termes de l'article 2 de la loi 1877, en insistant un peu sur l'arrêt, si diversement apprécié, rendu par la Cour de Cassation le 6 mars 1917.

Et, après quelques mots sur la réglementation à ce sujet d'une législation étrangère (Décrets-lois du gouvernement italien des

22 avril et 30 octobre 1915), que nous avons choisie, parce que la plus récente, datant seulement de la guerre, et parce qu'émanant d'un pays voisin, allié, de traditions juridiques conformes aux nôtres, nous concluons : s'il convient que l'État apporte dans l'exercice du droit de réquisition une judicieuse modération, et dans l'indemnisation des prestataires un maximum d'équité, tant il est vrai de dire que ce qui nuit aux prestataires porte également préjudice à l'État, ceux-ci doivent de leur côté s'incliner devant la nécessité de sacrifier leurs intérêts personnels à l'intérêt général, et, comme le dit en un juste langage de solidarité humaine et nationale M. Larnaude, doyen de la Faculté de droit de Paris (1), « ne pas revendiquer avec trop d'âpreté leurs droits de propriété alors que tant de sang a coulé, que tant de familles sont en deuil, que les destins de la France sont encore en jeu. »

(1) Journal *La Loi*, 15 février 1917. Les Réquisitions militaires.

CHAPITRE PREMIER

Peut-on des différents textes qui règlent l'indemnisation des dommages causés par l'Etat aux particuliers, et de l'historique du droit de réquisition, tirer quelques règles en vue de l'interprétation de l'article 2 de la loi de 1877.

L'exercice du droit de réquisition met en présence d'une part, un particulier, le prestataire; d'autre part, une collectivité, l'Etat. Nous entrons donc dès lors dans le domaine du droit public, et tout naturellement, nous sommes amenés à examiner le grand problème des rapports de l'individu et de l'Etat, dont la question des réquisitions ne constitue qu'une des faces.

Nous allons nous demander si, des principes posés pour la réglementation générale de ces rapports, et plus particulièrement des différentes lois qui ont traité la matière, il ne nous est pas possible de tirer quelques notions utiles en vue de la solution que nous nous efforçons d'apporter aux discussions suscitées par l'interprétation de l'article 2.

Il est en effet bien évident que nous ne saurions appliquer à notre problème les règles adoptées par le droit privé. Nous ne nous trouvons plus ici en présence d'intérêts uniquement particuliers auxquels la collectivité reste étrangère, mais nous rencontrons un intérêt individuel, celui du prestataire, d'autant plus « chatouilleux », si nous osons dire, que le droit de réquisition va s'exercer sur des biens matériels, qui tiennent souvent le plus au cœur des individus, et un intérêt général, celui de l'Etat qui agit, en l'occurrence, pour la sauvegarde de la totalité des intérêts particuliers d'une part, et des intérêts généraux du pays d'autre part. Si Laferrière, dans son *Traité de la juridiction*

administrative et du recours contentieux a pu écrire avec raison que « la responsabilité pécuniaire de l'administration n'est pas soumise aux mêmes règles que celle des particuliers », il nous paraît également rationnel d'admettre le même principe au cas d'atteinte portée par l'Etat au droit de propriété. En effet, si l'individu qui dépouille un autre individu de ses biens encourt outre les sanctions civiles, une sanction pénale, il n'en est pas de même pour l'Etat, qui, dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve du respect de certaines règles, a le droit, pour exercer ses fonctions, d'enlever à l'individu partie ou totalité du bien sur lequel porte son droit de propriété. Et aussi bien, ce faisant, ne saurait-il être astreint, si sacré que soit ce droit, à indemniser le lésé de la même manière et suivant le même mode que ceux prescrits par le droit privé. Nous voilà donc en présence d'un principe nettement établi : l'Etat qui cause à un individu un dommage n'indemniser pas ce dernier de la même façon que si l'auteur de ce dommage avait été un particulier.

Voyons maintenant dans les différents textes de lois qui ont réglementé cette question, quelles ont été les diverses modalités d'application du principe que nous venons de poser.

Tout d'abord, la loi sur le Code rural du 21 juin 1898 prévoit dans son article 46 les indemnités dues au propriétaire d'animaux abattus par application de l'article 34, lorsqu'ils sont atteints de certaines maladies contagieuses.

L'article 46 stipule que le propriétaire de l'animal abattu aura droit tantôt à la moitié, tantôt aux trois quarts, tantôt à la totalité du montant de l'évaluation de la bête, mais que l'indemnité accordée ne pourra jamais respectivement dépasser 400, 600 et 800 francs. Le législateur a donc ici, en se basant sur la valeur moyenne actuelle du bétail au moment de la rédaction de la loi, établi à l'avance une limitation, à la fois relative et absolue, de l'indemnisation du propriétaire. Or, sans qu'il soit besoin d'envisager l'hypothèse d'une époque de crise, d'une époque anormale où le prix du bétail se trouverait avoir augmenté dans des proportions imprévues en 1898, on peut très bien imaginer que l'animal abattu puisse avoir une valeur supérieure au maximum du taux d'indemnisation fixé par la loi : dans ce cas-là, le propriétaire éprouve réellement un préjudice, préjudice commandé par les circonstances, imposé par l'intérêt

général, soit, mais dont l'existence témoigne de droits spéciaux accordés à l'Etat ; car on pourrait soutenir que le particulier, responsable d'un accident ayant entraîné la perte de l'animal atteint par exemple de peste bovine, en admettant même que cette maladie eût été constatée, ne saurait invoquer, actionné en réparation par le propriétaire de la bête, la réglementation de la loi 1898.

Nous allons également trouver dans l'article 13 de la loi du 29 décembre 1892 une autre limitation des obligations de l'Etat, à savoir dans l'indemnisation des dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics. L'espèce actuelle présente une certaine analogie avec les réquisitions : ici en effet, l'Etat extrait les matériaux dont il a besoin du terrain particulier qu'il occupe, il cause un dommage au propriétaire ; comment va-t-il l'en indemniser ? Le législateur, qui avait peut-être conservé le souvenir des évaluations exagérées de certains jurys d'expropriation, a d'abord strictement réduit en un cas la dette de l'Etat. S'il s'agit de matériaux qui n'ont d'autre valeur que celle résultant des travaux de ramassage, de sorte que le dommage causé ne peut l'avoir été qu'à la surface, il n'est dû au propriétaire que l'indemnité de remise en état du terrain. Mais d'autre part, en ce qui concerne la fixation de la valeur des matériaux extraits, il a également apporté dans l'article 13 une limitation capitale à l'indemnisation due par l'Etat. « La valeur de ces matériaux, dit textuellement cet article, sera estimée d'après les prix courants sur place, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils sont pris, ou des constructions auxquelles on les destine, et en tenant compte des frais de découverte et d'exploitation. »

On ne s'est pas mis d'ailleurs facilement d'accord sur ce texte. Le Conseil d'Etat, visant l'article 716 du Code civil qui accorde à l'inventeur la moitié du trésor, voulait que l'indemnité comprit, outre le dommage causé à la superficie, la moitié du prix des matériaux estimés sous réduction de ce dommage. Le Parlement a repoussé, comme il convenait, cette prétention, qui reposait sur une argumentation inadmissible d'analogie entre l'espèce présente et le cas de l'article 716 ; ici en effet, la découverte des matériaux n'est pas l'objet d'une circonstance fortuite, il ne s'agit pas d'une chose cachée dont personne ne réclame la propriété, et que le hasard seul a révélée. La solution admise par

le Parlement repose sur l'article 552 du Code civil. « La propriété d'un terrain emporte celle du dessus et celle du dessous », et par suite, le dommage résultant de la privation de matières du sous-sol doit être réparé dans son entier, aussi bien que les dégradations de la superficie.

Quoiqu'il en soit, et après cette petite digression d'un intérêt seulement historique, attachons-nous à préciser la portée de l'article 13. Il signifie d'abord qu'il faudra déduire de l'indemnité à accorder au propriétaire le montant des frais de découverte et d'exploitation. Décision incontestablement équitable, puisque si ce dernier avait vendu ces matériaux à l'Etat, il eût eu à supporter les frais d'extraction ! Mais le législateur ne s'est pas borné à cette première limitation des obligations de l'Etat : il a disposé que, si c'est le prix courant qui doit être payé, c'est-à-dire le prix auquel on vend habituellement des matériaux de même nature et de même qualité, on ne saurait considérer comme entrant dans ce cadre, les prix exceptionnellement élevés qui ont pu être provoqués par l'exécution des ouvrages projetés ou en cours. Et la circulaire ministérielle du 15 mars 1893 (1), dit nettement : « On leur attribuera le prix courant sur place, avant les changements qui ont pu se produire dans les cours par l'exécution des travaux. » Et certains auteurs ont même ajouté que ce système d'évaluation était impératif, et que l'on ne saurait se rapporter à aucun autre mode, notamment au prix fixé dans le bail de la carrière, ou aux clauses contenues dans des traités passés antérieurement entre le propriétaire et les autres entrepreneurs (2).

On pourrait, des dispositions de cette loi, semble-t-il, conclure que le système d'indemnisation posé par elle se rapproche de celui de la valeur normale, soutenu plus tard par MM. Lafon et Bonnecase dans leur « Critérium de la valeur en matière de réquisition militaire » ; sans vouloir être aussi formels, nous dirons qu'elles nous permettent au moins de poser ce principe, qui doit s'étendre à notre avis à tous les cas où l'Etat s'approprie les biens des particuliers : l'Etat, débiteur envers les individus d'indemnités pour dommages qu'il leur a causés, ne peut se voir opposer des variations de prix déterminées par des perturbations provenant de circonstances anormales et exceptionnelles.

(1) D. P. 1893.4.58.

(2) En ce sens : Doussaud, *Des extractions de matériaux et des occupations temporaires*. Christophle et Auger, *Traité des travaux publics*

Enfin, il nous reste à examiner la loi du 3 mai 1841, la grande loi qui règle les atteintes portées par l'Etat au droit de propriété immobilière des particuliers. Cette expropriation ne peut se faire, dit la loi, que contre le paiement, — et ce sont les mêmes termes que l'on rencontre dans les constitutions de 1791, 1793 et de l'an 3, — d'une « juste et préalable indemnité ». Cette indemnité juste par le propriétaire, doit évidemment, comme le fait fort bien remarquer M. Larnaude, être également juste pour l'Etat. Que doit-elle donc comprendre, de quels éléments doit-elle se composer ?

Les règlements, décrets, lois antérieurs, n'ont pas précisé ce point. Des lettres patentes de mars 1470 parlent d'une « raisonnable indemnité en argent ». L'édit de 1607 sur le dessèchement des marais dispose que les « expropriés seraient contraints de faire vente aux mêmes prix et conditions que les autres propriétaires, si mieux ils n'aimaient laisser les dites parts pour le prix qui serait déterminé par l'estimation qu'en feraient les juges ou les commissaires. . . . suivant avis d'experts ». Il y a lieu également de signaler certains arrêts de la Cour d'Aix au XVII^e siècle qui décidèrent d'augmenter d'un cinquième la valeur réelle du bien exproprié, car « il est fâcheux, dit Merlin, d'être seul obligé de s'exproprier pour le bien public ».

La loi de 1841 ne s'est point exprimée de façon plus nette sur la détermination des modes de fixation de cette indemnité. Le législateur s'est borné à employer le mot « indemnité » ; il a entendu, à notre avis, marquer ainsi que la somme offerte serait seulement un dédommagement, c'est-à-dire une réparation exclusive de tout profit. Pour reprendre la vieille distinction, nous dirons que cette dernière ne devrait comprendre que le « *damnum émergens* » et non le « *lucrum cessans* » ; en d'autres termes, le préjudice éprouvé doit seul être pris en considération pour la fixation de l'indemnité. Les auteurs de la loi n'ont évidemment pas voulu que l'augmentation de valeur, causée en général par l'exécution des travaux de l'entreprise, fût une source de bénéfices pour le propriétaire ; il serait inique, en effet, de faire payer à l'Etat une plus-value qui n'existerait pas sans lui, que lui seul a causée. Et cette idée leur paraissait si évidente qu'ils n'ont pas cru devoir reproduire les dispositions de la loi du 16 septembre 1807 qui décidait, de façon expresse, que le jury, dans son estimation de l'immeuble frappé d'expro-

priation, ne devrait pas tenir compte de cette augmentation de valeur. Au surplus, une ordonnance contentieuse du Conseil d'Etat de 1841 (affaire Lhuillier) statuait dans le même sens que la loi de 1807, et ajoutait même qu'il n'y aurait pas lieu de prendre en considération la plus-value née d'une cause étrangère aux travaux. D'une façon générale, la jurisprudence a donc été unanime à déclarer qu'en principe l'indemnité ne devrait comprendre que le dommage éprouvé, sans tenir compte du gain dont le propriétaire a pu être privé par suite de l'expropriation.

Mais il faut bien dire que les tribunaux, de façon plus modérée néanmoins que les jurys, se sont montrés disposés à réparer dans la plus large mesure les préjudices causés aux expropriés. C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de Toulouse du 8 juillet 1850 décide que l'indemnité allouée doit comprendre non seulement la valeur matérielle, intrinsèque des biens frappés d'expropriation, mais encore la valeur vénale que ces biens, d'après les circonstances et leur situation, pouvaient avoir entre particuliers. De même, d'après un arrêt de la Cour de Cassation du 25 juillet 1883 (1), l'indemnité allouée doit être suffisante pour permettre au propriétaire de se procurer une propriété de même nature que celle qu'on lui enlève. Appliquant à ces solutions de la jurisprudence la terminologie des réquisitions, nous dirons que dans le premier cas, la Cour de Toulouse paraît s'être référée à ce que nous appellerons plus tard la théorie du cours commercial et que dans le deuxième, la Cour suprême a traduit « indemnité » par valeur de remplacement.

Cette loi de 1841 a d'ailleurs été modifiée de façon essentielle par une loi récente du 6 novembre 1918. Cette dernière nous paraît symptomatique des tendances qui semblent de plus en plus dominer la question des rapports de l'Etat et des particuliers. Il faut bien avouer que, peut-être sous l'influence des doctrines socialistes, peut-être par suite des conditions actuelles de l'économie des grandes nations, l'Etat paraît de plus en plus disposé à étendre son rayon d'action, à augmenter ses pouvoirs d'immixtion, et arrive ainsi à introduire, dans la réglementation de matières qui jusqu'à présent ne semblaient devoir relever que du droit privé, des principes issus de ces théories qui mettent les droits des particuliers dans un état d'infériorité par rapport à ceux de l'Etat, et sacrifient volontiers ceux-là à ceux-ci.

(1) D. P. 1884.1.344.

La guerre, dont la violence et la durée ont imposé aux différents pays belligérants un pouvoir exécutif aux droits étendus, exceptionnels, souvent libéré du contrôle parlementaire, n'a fait que confirmer ces tendances, et les pratiques gouvernementales suivies durant ces dernières années nous ont habitués à des interventions quasi-continuelles qui eussent autrefois provoqué les plus vives protestations. Il ne faudrait pas d'ailleurs croire que cette transformation dans les idées est d'origine récente; le mouvement a commencé dès le début du XIX^e siècle. La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen avait solennellement dit que l'expropriation ne serait possible qu'en cas de nécessité publique, tant à cette époque le droit de propriété apparaissait comme chose inviolable et sacrée. Le Code civil substitua à ces termes une formule beaucoup plus compréhensive, il employa le mot « utilité publique », témoignant ainsi d'une conception différente des droits des individus lorsque mis en présence de ceux de la collectivité. Et depuis le début du siècle on a vu cette notion s'étendre de plus en plus : on exproprie aujourd'hui pour cause de salubrité publique (loi du 15 février 1902) et même pour cause d'esthétique (loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, loi du 10 avril 1912 sur la protection des sites et monuments naturels). « Car, comme dit M. Jeanneney dans son rapport au Sénat sur le projet de modification de la loi du 3 mai 1841 (1), pas plus que la notion d'utilité publique, celle de la propriété n'est absolue. L'une et l'autre marchent avec les civilisations. Depuis un siècle la propriété est devenue sensiblement plus mobile, partant plus impersonnelle; des formes nouvelles d'appropriation sont apparues qui ont constitué comme une transition de la propriété privée à la propriété sociale. »

L'extension de ces idées devait nécessairement amener une modification de la loi de 1841. Celle-ci n'autorisant l'expropriation que dans la stricte limite des ouvrages publics à édifier, il s'en suivait que les terrains compris dans l'assiette de l'emprise pouvaient seuls faire l'objet d'une expropriation. Quelles que fussent les raisons d'esthétique ou de prévoyance utilitaire qu'on pût faire valoir, aucun terrain sis en dehors ne pouvait être compris dans l'opération. Cependant, au cas de construction d'un bassin maritime, n'est-il pas évident qu'il faut non seule-

(1) Annexe n° 100. *J. O.* du 26 juin 1917, p. 286.

ment lui assurer les quais, les emplacements nécessaires à l'outillage de déchargement, mais encore prévoir un espace suffisant pour recevoir les établissements qui en sont l'indispensable complément.

D'autre part l'exécution des travaux publics donne le plus souvent une plus-value importante aux immeubles voisins. N'est-il pas dès lors équitable que la collectivité qui s'impose généralement pour un travail public les plus lourds sacrifices, puisse recueillir le fruit de ses efforts, et « ne s'en voie pas frustrer par quelques particuliers qui profitent presque intégralement du bénéfice de l'opération » ! La loi de 1841 avait bien prévu l'existence de cette plus-value qui donnait lieu à compensation sur les indemnités dues pour expropriation, mais qui ne pouvait porter que sur les parcelles restantes de l'immeuble exproprié, cette disposition ne s'appliquant qu'aux immeubles non atteints par l'emprise ; aussi était-il indispensable de compléter cette demi-mesure.

Le législateur de 1918 a remédié à ces deux inconvénients. Désormais l'administration pourra exproprier, outre les immeubles indispensables à l'exécution des travaux, ceux compris dans une zone déterminée, et dont l'acquisition est jugée utile pour permettre les installations publiques ou privées nécessaires à la bonne exploitation de l'ouvrage projeté. D'autre part, précisant et étendant les dispositions de la loi de 1807, le législateur a décidé que, lorsque la plus-value résultant de l'exécution des travaux dépassera 15 % de la valeur de l'immeuble, l'administration pourra, faute du paiement par le propriétaire de cette plus-value, en poursuivre le recouvrement non pas selon les règles du droit commun, mais en l'expropriant. « La dépossession des propriétaires, dit M. Jeanneney, devient le moyen normal de récupération des plus-values immobilières. » Ajoutons que l'article 48 de la loi, précisant les éléments de l'indemnité d'expropriation, reprendra les termes de la jurisprudence, et limitera le montant de la somme due par l'Etat à la réparation « du dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction », sans s'étendre « au préjudice incertain et éventuel qui ne serait pas la conséquence directe de l'expropriation ».

Ainsi donc s'affirment ces prétentions de l'administration à des pouvoirs considérables, presque abusifs, à l'encontre de ce droit de propriété auquel on ne pouvait autrefois porter atteinte

qu'en cas de nécessité publique. Non seulement on n'admet pas les recours des particuliers pour les moins-values éventuelles résultant de l'exécution des travaux publics, mais encore, au cas de plus-values nées de la même cause, on en assure la récupération par une dépossession qui constitue un bien brutal moyen de coercition. Et quand l'Etat réparera les conséquences de l'expropriation qu'il aura prononcée, le quantum de son indemnité sera déterminé non pas selon les principes du droit commun, mais suivant des règles spéciales dont l'application risquera parfois d'aboutir à une véritable spoliation de l'individu.

De toute cette étude sur l'indemnisation de dommages causés par l'Etat aux particuliers, avons-nous tiré quelques notions directement intéressantes pour l'interprétation de l'article 2 de la loi de 1877 ? Non, à proprement parler. Est-ce à dire alors que notre travail a été inutile ? Pas davantage. Il nous a permis de poser ce principe essentiel, à savoir que l'Etat qui dispose de pouvoirs exorbitants à leur encontre, n'indemnise jamais les individus lésés du préjudice qu'il leur crée, selon les règles du droit privé. Se passant de leur assentiment, voire même contre leur volonté, il dit à ces propriétaires : « J'ai besoin de votre pré pour l'établissement de la route que j'ai projetée : je vous le prends, » à ceux-là : « vous n'avez plus le droit de modifier l'aspect de votre jardin classé site artistique : faute par vous d'en prendre l'engagement, je vous exproprie ; » et, quand sera venu le moment de les indemniser des atteintes qu'il aura ainsi portées à leur droit de propriété, il entendra que les bases de cette évaluation ne soient pas celles qui auraient été prises par des particuliers traitant entre eux, il ne se considérera astreint qu'à réparer le dommage réel causé, abstraction faite du gain perdu.

Ne semble-t-il pas que ce soient là des pouvoirs anormaux, excessifs disons le mot, donnés par ces lois à l'Etat ? Et les indemnités allouées qui ne doivent plus comprendre que la réparation, exclusive de tout profit, des préjudices directs, actuels et certains, sont-elles suffisamment équitables pour ceux dont on sacrifie ainsi les intérêts particuliers à ceux de tous ? Nous savons que ces lois sont nécessaires, indispensables dans l'état actuel d'une société dont les intérêts généraux sont autre chose que la somme des intérêts individuels, et dont les besoins d'art sont devenus pour beaucoup aussi impérieux que les besoins matériels ; mais il nous est permis de constater qu'elles créent

en faveur de la collectivité un avantage considérable, qui risque de se résoudre pour le particulier en une réparation insuffisante de son droit, parfois même en une indéniable injustice.

L'examen des lois qui ont réglementé dans divers cas particuliers la réparation pécuniaire des dommages causés par l'Etat aux individus ne nous ayant pas été d'un secours bien efficace pour notre étude, un second moyen s'impose : s'efforcer de trouver dans la législation intérieure, et dans les travaux préparatoires de la loi, des éléments d'interprétation de l'article 2.

Le droit de réquisition a existé de tout temps (1). A toutes les époques, les armées en campagne se sont reconnues le droit d'assurer leur subsistance à l'aide de perceptions d'impositions faites sur les habitants des régions qu'elles traversaient. Mais ces pratiques devaient fatalement donner lieu à des abus si excessifs que « les paysans, écrit le baron Reille, s'enfuyaient à l'annonce de l'arrivée d'une armée comme à l'approche de la peste ».

Une réglementation s'imposait donc. On était d'accord pour reconnaître ce qu'il y avait de dangereux et d'injuste dans un tel mode d'approvisionnement. Des ordonnances du Roi tentèrent alors de porter un remède à ce qui n'était qu'un véritable pillage, et Louvois, « le grand vivrier, » se signala dans cette lutte par les efforts qu'il fit pour diminuer les plus criants de ces abus. Les réquisitions se firent désormais avec garantie : des procès-verbaux furent délivrés qui constatèrent les choses requises, et en établirent la valeur. Les progrès de la civilisation, l'organisation d'un contrôle sévère, finirent ainsi par avoir raison de si regrettables coutumes, et peu à peu on réussit à assurer la subsistance, le logement du soldat, sans faire appel aux populations des villes de garnison. Mais en temps de guerre, la réquisition demeurait toujours comme une inéluctable nécessité : seulement, encore ici, on s'efforça de dédommager dans une certaine mesure, le particulier dont on prenait les biens pour les besoins des armées.

La Révolution Française, sans ressources en face de difficultés formidables, dut pour y faire face, recourir aux réquisitions. Aussi tenta-t-elle de les réglementer de façon à la fois plus large et plus précise que les quelques ordonnances royales de la période

(1) Nous avons puisé toute notre documentation dans le rapport du baron Reille à la Chambre des députés, dans l'article précité de M. Larnaude, paru au journal *La Loi*, et dans un Recueil communal de lois, décrets, circulaires de l'époque révolutionnaire.

antérieure. Toute une série de lois et de décrets marque cette époque, parmi lesquelles nous n'insisterons que sur les principaux.

Lois du 7 Avril 1790, du 10 Juillet 1791 qui soumettent les citoyens au logement des gens de guerre, lois des 26 Avril et 2 Septembre 1792 qui règlent les réquisitions de transports, décret du 13 Décembre 1792 donnant aux Commissaires des guerres pouvoir de requérir, sous charge d'en rendre compte au ministre qui en informera la Convention, la grande loi du 23 Août 1793 mettant en réquisition permanente tous les Français de la République, décret du 19 Brumaire an III avec les funestes souvenirs qu'il laissa, loi du 4 Nivôse an III abolissant le décret précédent, une série de lois de Pluviôse, Ventôse an III édictant des mesures coercitives pour assurer l'exécution des réquisitions, et prononçant des sanctions contre les particuliers qui s'efforceraient de s'y soustraire. (Comme ces derniers textes témoignent bien de la résistance, de l'hostilité provoquées par les abus des réquisitions!)

Nous étudierons plus particulièrement les décrets du 19 Brumaire an III, et la loi du 4 nivôse an III qui abolit le principal de ces décrets.

Un premier décret du 19 brumaire relatif aux réquisitions de denrées, subsistances et autres objets de nécessité publique apportait de sages limitations à l'exercice du droit de réquisition, en interdisant pour l'avenir (article 2) les réquisitions illimitées, et en restreignant les pouvoirs de requérir des Représentants du peuple près les armées de terre et de mer « seulement aux cas urgents » (article 10). Il disposait dans son article 6 : « les réquisitions ne pourront être faites que par la Commission des approvisionnements : elles seront sous la surveillance du Comité de salut public. » Les intentions des auteurs du décret sont évidentes : restreindre les pouvoirs de ceux qui avaient le droit de réquisitionner ; donner des garanties aux prestataires.

Un deuxième décret de même date relatif à la fixation des prix des grains et fourrages nous paraît plus intéressant. L'article 1^{er} s'exprimait ainsi : « le maximum du prix de chaque espèce de grains, paille, foin, fourrage sera fixé dans chaque district, sur le prix commun de 1790, augmenté de $\frac{2}{3}$ en sus. » Et l'article 4, visant le cas où existeraient plusieurs marchés dans un district, décidait que le maximum serait réglé sur le

prix commun de tous les marchés en 1790 augmenté de $\frac{2}{3}$. La terrible guerre dans laquelle la France se débat contre presque toute l'Europe a une telle répercussion sur le marché que tous les prix s'en trouvent faussés, dénaturés. Le gouvernement ne peut pas, ne veut pas prendre en considération ces prix élevés dont la consécration, dans un décret, entraînerait immédiatement, de par l'étendue des réquisitions, une hausse générale des valeurs. Il prend pour base le prix des fourrages et grains en une année où la loi de l'offre et de la demande pouvait être considérée comme ayant joué normalement, et, entendant toutefois donner aux prestataires cette « juste indemnité » que la loi leur attribue, désirant aussi atténuer l'hostilité que rencontrent dans le pays les réquisitions, il ajoute à ce prix un supplément forfaitairement fixé des $\frac{2}{3}$ de la somme ; au cas d'existence de plusieurs marchés dans un district, on prendra la moyenne de tous les marchés pour déterminer cette valeur normale. N'apprécions pas ce système ; bornons-nous à constater qu'il provoqua de telles protestations, qu'il aboutit à de telles conséquences que quelques mois après on le devait rapporter.

Ce fut au système des moyennes que se référa, dans sa partie positive la loi du 4 nivôse an III. Il n'est pas inutile de souligner de suite l'article 6 qui nous paraît bien marquer le caractère subsidiaire des réquisitions : il parle d'un droit de préemption, de préférence accordé à la Commission du commerce et des approvisionnements, qui par suite, ne pourra user qu'exceptionnellement de la réquisition, l'achat constituant pour l'Etat le mode normal de se procurer ce dont il a besoin. L'article 4, essentiel, dispose : « Les matières, denrées ou marchandises seront payées au prix courant du chef-lieu de chaque district à l'époque où elles seront délivrées, ce qui sera constaté par les mercuriales et registres tenus à cet effet. »

Ainsi le gouvernement est allé délibérément aux deux extrêmes. D'abord il a fixé un maximum, puis, devant les inconvénients de ce système, il s'en est rapporté au prix courant, spécifiant que la constatation de ce prix résultera non des décisions d'une Commission, mais simplement de mercuriales, à défaut, de registres tenus à cet effet. Nous serions en droit de penser que ce dernier système, en réaction complète avec le précédent, et si favorable aux intérêts des prestataires, donna entière satisfaction aux populations. Ce serait erreur de

le croire : pas davantage que celui instauré par le décret du 19 brumaire, il n'a laissé un bon renom.

Pendant les Cent jours, une loi du 28 juin - 2 juillet 1915 vint encore modifier, mais seulement partiellement, le système établi par la loi de nivôse. Pour certaines denrées, c'est toujours le prix courant qui sera payé, déterminé par les mercuriales ; les autres denrées, et en outre les réquisitions de transports, seront réglées d'après un tarif arrêté en Conseil de Préfecture par le Préfet, d'accord avec les Commissaires ordonnateurs. C'est là le germe de nos Commissions actuelles d'évaluation qui jouent aujourd'hui un si grand rôle dans le fonctionnement des réquisitions.

Puis vient une longue période de paix pour la France. Le pays se relève péniblement de la ruine à laquelle l'ont acculé les guerres continuelles du premier Empire, suivies de l'occupation des Alliés. La France reprend peu à peu son rang diplomatique, commercial, industriel, parmi les grandes nations européennes. Des réquisitions, il n'est pour ainsi dire plus question ; on oublie les difficultés qu'elles ont créées, de sorte que, lorsque la guerre de 1870 éclatera, nous n'aurons aucune législation réglementant la question. Incertitude dès lors sur la désignation des autorités chargées d'exercer le droit de réquisition, incertitude sur les sanctions à prendre à l'égard des prestataires récalcitrants, incertitude également sur le mode d'indemnisation. L'Administration prétendra être seule qualifiée pour trancher le débat comme s'il s'agissait d'un marché de fournitures : l'autorité compétente serait alors le Ministre, sauf appel de sa décision devant le Conseil d'Etat. Cette solution ne sera pas admise, et le tribunal des Conflits (affaire Vally, 11 janvier 1873, affaire Planque, 25 janvier 1873) reconnaîtra aux tribunaux de l'ordre judiciaire compétence pour la solution des difficultés nées des réquisitions.

Les textes intéressant notre sujet pendant la guerre de 1870 émanent, les uns de la délégation de Tours et Bordeaux, les autres du gouvernement de la Défense Nationale.

Des premiers, peu importants, nous ne dirons que quelques mots. Nous nous bornerons à signaler un décret du 22 novembre 1870 relatif aux munitions de guerre d'origine étrangère dont la valeur est fixée par l'Administration elle-même, et un autre décret de même date qui confie l'évaluation des chevaux et harnais réquisitionnés à une Commission ayant pleins pou-

voirs d'estimation, mais ne devant établir qu'un prix unique. Dans les deux cas, ce sera le complet arbitraire, aucune référence obligatoire ; l'évaluation est faite soit par l'Administration, soit par des jurys spéciaux aux pouvoirs souverains.

Les décrets du gouvernement de la Défense Nationale ont adopté un autre système ; ils se sont ralliés à celui de la valeur moyenne déterminée d'après les mercuriales voisines de l'époque où les réquisitions ont été effectuées.

Un premier décret du 29 septembre - 3 octobre 1870 relatif à la réquisition des blés et farines, indemnise les prestataires d'après le prix moyen résultant des mercuriales de la première quinzaine de septembre. Même solution pour l'évaluation du prix des huiles et pétroles épurés par le décret du 25/26 novembre 1870. Le décret du 10/11 décembre 1870 qui vise les réquisitions de houille et de coke se base sur le prix des cours de la même période, mais augmenté de 20 % et du montant des frais de transport et de manutention, le tout déterminé suivant estimation par arbitre.

Quels principes peut-on dégager de cette diversité de solutions apportées à notre problème ? Les unes prescrivent un calcul des cours moyens pendant les mois qui ont précédé le moment où est née la dette ; d'autres se réfèrent à ce que nous appellerons le prix normal majoré forfaitairement d'un tant pour cent ; d'autres confient l'évaluation à une Commission administrative ; certaines enfin s'en rapportent aux mercuriales.

Cette variété dans les dispositions législatives n'exclut pas néanmoins un trait commun que nous avons déjà rencontré, quand nous avons, d'une façon plus générale examiné l'indemnisation des dommages causés par l'Etat aux individus ; c'est que jamais l'Etat n'est traité comme un débiteur ordinaire. Il convient d'insister sur ce point, car il ne constitue pas une vérité devant laquelle tout le monde s'incline ; beaucoup tendent en effet à penser que les droits de l'individu ne sauraient être moins sauvegardés quand il traite avec l'Etat, que lorsqu'il traite avec ses égaux. Ce n'est pas notre opinion : si les droits privés, — et c'est le mérite de nos législations de pays libres de s'être efforcés de leur donner toute l'extension possible, — doivent être justement protégés contre les empiètements excessifs de la collectivité, il ne faut pas néanmoins les dresser, les invoquer avec trop de violence contre l'Etat, qui agit au nom de tous, dans l'intérêt commun, et c'est

notre devoir, aux époques de crise, de danger national, d'étouffer nos tendances individualistes pour mieux servir l'œuvre commune de Salut public.

Mais devant ce procès-verbal de carence auquel ont abouti nos recherches dans la législation antérieure à la loi de 1877, ne convient-il pas de nous reporter aux travaux préparatoires de la loi, afin d'y rencontrer quelques indications qui puissent utilement contribuer à notre étude ?

M. le conseiller Colin ne croit pas à l'efficacité d'une pareille méthode (1). A ceux qui invoquent les termes employés par les rapporteurs du projet à la Chambre et au Sénat, par les orateurs qui les ont soutenus ou combattus, il répond qu'il est peut-être excessif de considérer comme détenteurs de la pensée législative les quelques parlementaires qui ont joué, dans la préparation ou le vote de la loi, un rôle même prépondérant. « Qu'importe, écrit-il, ce qu'ont dit et pensé les personnages dont les noms emplissent les colonnes de *l'Officiel* à l'heure de la discussion de la loi de 1877, MM. Reille, Paisant, Denfert-Rochereau, les colonels de Bastard et Ménadier, dans les déclarations desquelles on trouve à peu près tout ce que l'on veut dans un sens ou dans l'autre ? » D'ailleurs, et nous avons déjà marqué ce point, l'imprécision qu'ont maintenue dans leurs écrits et discours les auteurs de la loi sur le sujet que nous traitons, résulte de leur conception des réquisitions. Pour eux en effet, la réquisition ne devait être qu'une opération locale ou restreinte, par suite la loi n'était qu'une sorte de règlement de plus grandes manœuvres, d'expédition guerrière, et non pas le texte qui permettrait à un gouvernement d'organiser la nation armée en vue de la formidable lutte qu'ils ne pouvaient prévoir.

Et d'ailleurs les tribunaux qui ont essayé d'interpréter les travaux préparatoires sont arrivés à des conclusions diamétralement opposées. Ils leur ont fait dire en effet ce qu'ils voulaient leur faire dire.

Les uns ont voulu y voir une indication favorable à la thèse du prix de revient.

« Attendu que les propositions ci-dessus (extrait du rapport du baron Reille) sont pleinement démonstratives des intentions mûrement réfléchies du législateur qui a jugé qu'il était dans l'ordre des choses possibles que le prestataire fut exposé du fait de la réquisition à un certain préjudice, et qu'il y avait nécessité

(1) Les Réquisitions militaires. *Gazette des Tribunaux*, 5 avril 1917.

à ce qu'il en fut dédommagé par une certaine réparation.

« Attendu que c'est là l'introduction dans la loi du taux seul raisonnable du prix de revient..... »

(Cour d'Agen, 31 juillet 1916.)

Le tribunal civil d'Etampes au contraire estime, dans son jugement du 22 mars 1916 que les travaux préparatoires sont favorables à la théorie du cours commercial, mais la forme même de la phrase témoigne de la fragilité des arguments puisés à cette source.

« Attendu que rien dans les travaux préparatoires de la loi ne démontre que le législateur n'a pas entendu réparer l'intégralité du préjudice..... »

Soit, est-on tenté de répondre : mais rien ne démontre que le législateur a voulu la thèse adoptée dans le dispositif du jugement.

Nous le répétons, rien dans les rapports déposés au Parlement, rien dans les débats à la Chambre et au Sénat ne permet de préciser les bases qui doivent servir à fixer l'indemnité. Le seul passage qu'on pourrait être tenté d'invoquer est pris dans le rapport du baron Reille. « Le devoir auquel obéit le citoyen en se dépouillant par une nécessité d'ordre supérieur de son patrimoine lui constitue envers la société un droit de dédommagement absolu. » Mais, « dédommagement absolu » ne signifie pas « cours commercial ». L'intention du législateur a été, croyons-nous, d'indiquer le droit du prestataire à un règlement total et non partiel. Avant cette loi en effet, le droit du citoyen requis n'était pas absolument hors de conteste. Des conceptions que nous lègue l'histoire, il semble bien résulter que la réquisition était considérée comme un impôt, comme une charge. En 1877, le législateur a voulu affirmer que l'indemnité une fois fixée, le prestataire aurait droit à la totalité de l'évaluation qui serait faite, et non pas seulement à une fraction de celle-ci. Mais, quand les commentateurs invoquent cet extrait pour justifier leurs rapprochements, ils ne font que substituer leur propre pensée à celle d'un législateur qui n'a rien dit, et n'a rien voulu dire.

Nous sommes donc dans ces conditions amenés à tâcher de déterminer nous-mêmes le sens qu'il convient d'attacher au mot « valeur », en séparant la réquisition des institutions voisines avec lesquelles on a souvent voulu la confondre, et en examinant la nature propre du droit de réquisition.

CHAPITRE II

Réquisition, Marché de fournitures, Impôt et Expropriation. Justification, nature juridique du droit de réquisition.

Il n'est pas d'une mauvaise méthode, estimons-nous, lorsque surgit une difficulté nouvelle que la législation positive n'a pas formellement résolue, de s'efforcer de découvrir si la construction juridique de laquelle elle relève ne présente pas, avec d'autres institutions déjà connues, des analogies telles que les solutions de ces dernières puissent y être raisonnablement étendues.

Tout d'abord, et bien que les auteurs ne semblent jamais l'avoir admis, nous nous proposons d'envisager le rapprochement tenté par certaines décisions, isolées d'ailleurs, de jurisprudence entre la réquisition et le marché de fournitures.

Ces deux institutions ne présentent-elles pas une certaine identité de but? Toutes les deux n'ont-elles pas pour effet de procurer à l'Administration militaire les ressources nécessaires à son ravitaillement? Oui, sans doute; mais alors, objectons-nous, si l'on devait pousser à fond cette identité, on serait amené dans les deux cas à attribuer aux denrées fournies la même évaluation basée sur les prix courants. Or il n'en est rien; et c'est déjà là une différence essentielle. Non seulement il existe un écart sensible entre les indemnités de réquisitions et les prix suivis dans les marchés de fournitures, mais encore on remarque que ceux-ci sont toujours inférieurs aux prix révélés par les mercuriales; l'Etat en effet, soit par la menace d'une réquisition, soit par l'importance de ses approvisionnements, réussit à obtenir des conditions avantageuses dans les marchés passés à l'amiable.

Au surplus, il ne serait pas logique d'assimiler complètement l'un à l'autre marché de fournitures et réquisition : car, si les buts que ces deux institutions poursuivent sont les mêmes, elles diffèrent profondément dans leur nature propre. Le marché de fournitures repose en effet sur un accord amiable ; les fournisseurs ont librement déterminé le prix qu'ils entendaient exiger de l'Etat, ils se réservent leur abstention au cas où les exigences de l'Etat dépasseraient leurs prévisions ; en un mot, ici tout est consensuel. Au contraire, dans les réquisitions, nous ne rencontrons rien de semblable : l'autorité militaire ordonne, elle ne discute pas, elle n'admet pas la fixation préalable d'un prix, elle offre après coup une indemnité ; là au contraire, nous dirons que tout est imposé.

D'ailleurs, la majeure partie de la jurisprudence s'est refusée à assimiler l'un à l'autre ces deux actes juridiques ; et a même tiré des différences entre eux relevées des conséquences formelles quant à l'évaluation des sommes dues.

« Attendu que la réquisition n'est pas un marché de fournitures émané de la libre volonté des contractants..... »

(Tribunal de Toulouse, 30 mars 1915.)

« Attendu que l'Etat n'achète pas, il réquisitionne ; et sa réquisition n'admet ni refus, ni résistance ; celui qui livre n'est pas un vendeur, mais un prestataire ; ce qu'il reçoit en retour, ce n'est pas un prix mais une indemnité. »

(Tribunal civil de Limoges, 10 mars 1916.)

« Attendu que la réquisition faite par l'autorité militaire ne peut être assimilée à une vente commerciale, opération dans laquelle les contractants sont libres d'acheter ou de ne pas acheter ; de vendre ou de ne pas vendre..... »

(Cour de Rennes, 8 février 1917.)

Il existe donc une telle différence de nature entre ces deux institutions qu'on s'est vite mis d'accord sur l'impossibilité de les assimiler l'une à l'autre. Aussi, d'autres auteurs, suivis d'ailleurs par une certaine jurisprudence, ont admis l'analogie que présentent les réquisitions avec les charges publiques. Cette idée a été particulièrement développée par M. Olivier Martin dans une note sur l'arrêt de la Cour de Rennes du 16 février 1916 parue au recueil Sirey (1).

« Cet acte de souveraineté impose aux citoyens, écrit-il, une charge analogue dans son essence au service militaire et à l'im-

(1) Recueil Sirey, 1916.2.49,

pôt. » Et il justifie ce point de vue par la terminologie des réquisitions, par la gravité des atteintes qu'elles portent aux droits essentiels des individus, et par la préoccupation du législateur d'en assurer l'égale répartition. En effet, les qualifications des services et objets susceptibles de réquisition, — dénommées prestations, — des personnes atteintes, — dites prestataires, — évoquent nettement l'idée d'une charge. La généralité des choses que l'on peut réquisitionner, — rappelons les termes compréhensifs de la loi « ... et tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'autorité militaire », termes qui semblaient au rapporteur de la loi au Sénat si précis qu'il écrivait : « et cette énumération est limitative », — fait qu'on retrouve partout la notion d'une contribution forcée, presque d'un impôt. Et le législateur l'aurait tellement bien compris qu'il s'est efforcé d'en répartir équitablement le fardeau en astreignant, d'une façon générale, l'autorité militaire à adresser ses ordres de réquisitions au maire, qui les égalisera entre ses administrés, et que, prévoyant les résistances possibles, il a sanctionné par des poursuites en correctionnelle le refus d'y optempérer.

Mais il faut bien reconnaître qu'on ne saurait pousser trop loin cette assimilation entre deux institutions de nature juridique si profondément différente.

D'abord, s'il est exact qu'autrefois, on ne prévoyait pas pour les particuliers frappés par une réquisition, une indemnité quelconque, il n'en est plus de même aujourd'hui, et de plus en plus, la réparation des dommages causés aux prestataires, tend à devenir complète, enlevant ainsi aux réquisitions le caractère de charge, d'impôt qu'elles présentaient dans les époques antérieures.

D'autre part, la loi de 1877 a posé, pour certaines prestations le principe de la gratuité, marquant ainsi nettement qu'elle considérerait celles-ci comme une charge que doivent subir les particuliers, en raison du faible préjudice qu'elles leur causent et de la généralité de l'intérêt qui les commande. L'article 15 les indique, logement et cantonnement des troupes de passage chez l'habitant pour une durée maxima de trois nuits par mois, — cantonnement des troupes qui manœuvrent, — logement chez l'habitant ou cantonnement de troupes rassemblées dans les lieux de mobilisation. Et l'énumération limitative qu'il en fait est l'indice même de leur caractère exceptionnel de gratuité par oppo-

sition à la généralité du principe posé par l'article 2 : toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur.

Enfin, comme le fait justement remarquer M. Berthélemy, toute dépossession, même contre indemnité, constitue une charge de fait, ne serait-ce que par l'obligation qu'elle impose de solliciter et d'attendre le dédommagement. Dès lors, il était tout naturel qu'on ne fit pas supporter cette charge seulement par un nombre restreint de personnes, mais qu'on la répartit, autant que possible, entre tous les membres de la collectivité, au nom de qui elle était imposée. Aussi n'explique-t-on rien en assimilant la réquisition à un impôt, et la nature juridique de cette construction ne s'en trouve pas davantage approfondie.

La jurisprudence s'est d'ailleurs, mais inégalement, divisée sur la question.

Le tribunal civil de Limoges, dans son jugement du 10 mars 1916 : « Attendu que s'agissant d'une contribution forcée, presque d'un impôt, et non d'un contrat de vente ou d'achat, l'indemnité ne doit représenter.... », le tribunal civil de Versailles, — jugement du 5 juillet 1916 — « attendu que lorsque l'Etat use du droit de réquisition, il ne doit pas un prix, il lève une contribution forcée, presque un impôt.... » ont manifestement voulu voir dans la réquisition une sorte d'impôt, de telle sorte que la réquisition pourrait comporter pour le prestataire une part de sacrifice. Mais la majorité des jugements et arrêts n'a pas voulu reconnaître ce caractère de charge, et un arrêt de la Cour de Rennes, du 8 février 1917, qui les résume tous, considère que « la réquisition n'est pas davantage un impôt extraordinaire ne faisant peser, contrairement à toutes les règles, une charge que sur certains citoyens ; que l'imposé ne reçoit aucune indemnité alors qu'une réparation est due au prestataire.... »

Nous concluons donc formellement : certaines prestations, limitativement déterminées, constituent indéniablement en raison de leur gratuité un impôt, mais leur caractère exceptionnel est le meilleur indice que les autres ne sauraient être considérées comme une contribution. Donc, aucune assimilation possible entre les réquisitions et les charges publiques.

Enfin nous arrivons à l'examen des analogies existant entre la réquisition et l'expropriation. Ces analogies ont paru si con-

cluantes à M. Berthélemy (1) qu'il a voulu identifier l'une à l'autre ces deux institutions, de manière à pouvoir indemniser selon les mêmes bases, prestataires et expropriés.

S'il y a des règles divergentes en ce qui concerne la notion de choses exigibles et l'époque du règlement de l'indemnité, écrit-il, les principes qui régissent ces deux constructions sont incontestablement les mêmes. Vainement on objecte que les unes sont commandées par la nécessité publique, alors que l'utilité publique suffit à justifier les autres. Quoi de plus variable de plus relatif (voir rapport Jeanneney sur la loi du 6 novembre 1918) que ces notions de nécessité et d'utilité publique ! N'exproprie-t-on pas aujourd'hui pour cause de salubrité, d'assainissement, voire même d'esthétique ! L'argumentation n'est pas davantage admissible, qui prétendrait que l'exproprié a droit à la réparation intégrale de tous les dommages, alors que le prestataire ne serait indemnisé que du préjudice réellement subi. L'exproprié, en effet, n'a droit, — et la loi du 6 novembre 1918 le dit formellement dans son article 48 — qu'à la réparation du « dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction ». Si les jurys se sont montrés scandaleusement généreux, au point de faire des expropriations de véritables sources de bénéfices, les tribunaux chargés de déterminer l'indemnité allouée aux prestataires ne sont pas forcés de les suivre dans leurs évaluations exagérées. Le prestataire a droit à une indemnité représentative de la valeur ; le mot « indemnité, si nous nous référons à son sens étymologique, donne une signification très nette aux intentions du législateur : il a voulu que le prestataire sorte de l'opération indemne de tout préjudice direct et certain. M. Berthélemy conclut donc : l'indemnité représentative de la valeur n'est autre chose que la « juste indemnité » de la loi de 1841. Ainsi « le caractère de l'indemnité est le même dans les deux cas : elle doit être équitable ». Elle cesserait de l'être si l'opération devait comporter l'appauvrissement possible de celui qu'elle atteint. Aussi, ajoute M. Berthélemy, les autorités chargées de requérir, — et c'est une conception qu'on rencontre fréquemment chez elles — se trompent, quand elles estiment que les réquisitions n'ont d'autre but que de permettre à l'Etat de se procurer à bas prix ce dont il a besoin. Pourquoi, relativement aux réquisitions un tel état d'esprit alors que ces mêmes

(1) Note parue au Recueil Dalloz, 1916.2.137.

autorités n'ont jamais vu dans l'expropriation un moyen de s'attribuer, dans de bonnes conditions, les immeubles nécessaires aux Services publics ! Les réquisitions, faut-il dire, ne sont en réalité qu'une mesure prise par le législateur contre les spéculateurs en vue de les contraindre à livrer les denrées et matières qu'ils seraient tentés d'accumuler chez eux en prévision d'une hausse.

Cette argumentation ne manque pas d'une certaine force, et est si solidement présentée qu'elle a naturellement séduit plus d'un tribunal.

Certains tribunaux ont adopté pour ainsi dire un attendu type.

« Attendu que la réquisition doit être considérée comme une sorte d'expropriation pour cause d'utilité publique de biens et objets mobiliers, faite et justifiée dans l'intérêt supérieur de la Défense nationale. »

(Tribunal de Paix de Montereau, 28 juillet 1915.)

(Tribunal de Paix de Saint-Maximin, 7 janvier 1916.)

D'autres ont conclu des analogies relevées, à l'allocation d'une indemnité conçue dans le plus large esprit d'équité.

« Attendu que c'est bien cette notion de valeur dont il est fait application en matière d'expropriation d'immeubles pour cause d'utilité publique..... »

(Tribunal de Paix de Monfort, 23 janvier 1915.)

« Attendu que la réquisition étant un droit exceptionnel confié dans un intérêt supérieur à l'autorité militaire constitue une véritable dépossession de la propriété mobilière, ou suivant l'expression du rapporteur de la loi à la Chambre des députés, une expropriation pour cause de nécessité publique..... »

(Tribunal civil de Brioude, 10 août 1915.)

« Attendu qu'ainsi il est bien établi au point de vue de la doctrine que la réquisition est une véritable expropriation mobilière..... »

(Tribunal civil Bar-sur-Aube, 21 janvier 1916.)

Mais, si brillamment soutenue qu'ait été la thèse de M. Berthélemy, nous n'y souscrivons pas pour notre part; nous pensons que les dissemblances de nature et de formules entre l'expropriation et la réquisition sont telles qu'on ne saurait raisonnablement les identifier l'une à l'autre.

En effet il existe entre elles et tout d'abord, une première différence incontestée. L'expropriation ne s'accomplit qu'après le paiement d'une « juste et préalable indemnité », dit la loi de 1841, et c'est la garantie du droit individuel que cette faculté de

rétribution accordée à l'exproprié. Au contraire, et nous le savons déjà, en matière de réquisitions, l'indemnité n'est payée qu'après l'exécution de la prestation, son quantum, sauf le cas où il est fixé par la loi, n'étant pas déterminé au moment où le prestataire se soumet à l'ordre qui lui a été adressé. C'est même, et nous reviendrons sur ce point, une des grosses causes de l'hostilité rencontrée par les réquisitions, que le retard, souvent exagéré, apporté par l'autorité militaire aux règlements des réquisitions, retard qui constitue une gêne pour le prestataire besogneux, et augmentera, au cas de hausse rapide du cours du produit requis, l'écart existant généralement entre le montant des sommes réclamées et celui des sommes offertes.

D'autre part, leur champ d'application est également fort différent. L'expropriation ne s'applique exclusivement qu'aux immeubles. Quoi de plus extensible au contraire que la notion de choses susceptibles d'être réquisitionnées, puisque l'article 11 de la loi de 1877 dispose que peuvent être requis « tous les autres objets ou services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire! » Et, de fait, on réquisitionne les meubles, on réquisitionne les immeubles, on réquisitionne les services personnels : et qu'est-ce qu'un ordre de mobilisation générale, sinon une réquisition de tous les Français susceptibles de servir un intérêt militaire? N'est-ce pas le moment de rappeler les termes de cet admirable décret de 1793 : « Dès ce moment jusqu'à celui où les ennemis seront chassés du territoire de la République, tous les Français sont en réquisition permanente; les jeunes gens iront au combat ; les hommes mariés forgeront des armes et transporteront des subsistances ; les vieillards etc. . . »

Enfin, en matière d'expropriation, la réparation des dommages causés, quoi qu'en pense M. Berthélemy, est aussi complète que possible. C'est ainsi que, si les profits que le propriétaire peut retirer de l'exploitation de son fonds ne doivent pas être pris en considération, il en doit néanmoins être tenu compte en tant qu'ils influent sur la valeur vénale de l'immeuble, — que le jury ne peut réduire l'indemnité en raison des modifications ou restrictions consenties par l'expropriant dans l'étendue des parcelles expropriées (1), — que le propriétaire doit être indemnisé des dommages qui sont la conséquence directe et actuelle de

(1) Civil, 23 décembre 1861. D. P. 1862.1.304. Civil, 7 juillet 1868. D. P. 1868.1.328.

l'expropriation, et notamment du fait qu'il n'a pu trouver un locataire ou a dû s'abstenir de faire une culture qu'il aurait eu le temps de récolter (1), — qu'il doit lui être tenu compte des dommages accessoires qui sont la suite non accidentelle, mais ordonnée et inévitable de l'expropriation, et notamment de la perte causée par la revente d'approvisionnements réunis par un usinier dans un but de spéculation, lorsque cette spéculation rentrait dans l'exercice naturel de son industrie (2). On peut dire que l'idée de gratuité est absolument étrangère au législateur de 1841.

Il n'en est plus de même en matière de réquisition. On ne se préoccupe plus ici de réparer dans leur intégralité tous les dommages causés. Le tarif fixé par les articles 17 et 18 pour les réquisitions de cantonnements est loin de correspondre au préjudice imposé, tellement son chiffre est ridiculement inférieur. De même le barème adopté par la loi du 22 juillet 1909, pour l'indemnisation des réquisitions de voitures automobiles, aboutit bien souvent à une perte sèche pour le prestataire possesseur d'une forte voiture ou d'un véhicule de première marque. De même encore, l'application du barème établi par l'article 49, relativement aux réquisitions de chevaux, a entraîné de telles inégalités que sous l'influence des tribunaux judiciaires qui tendaient à s'attribuer les pouvoirs donnés aux commissions mixtes, les tarifs fixés aux dit barème ont perdu leur caractère obligatoire par un décret du 29 septembre 1914. Enfin, le soin avec lequel le législateur s'est préoccupé de répartir entre tous le fardeau des réquisitions, est l'indice même qu'elles sont beaucoup plus considérées comme une charge onéreuse que comme une source de bénéfices, alors que l'expropriation est généralement espérée et attendue avec impatience. Mais il y a plus : il y a même des prestations sans contre-partie. L'article 15 de la loi de 1877 prévoit des réquisitions gratuites. De plus, si les pertes matérielles sont généralement réparées, quel dédommagement apporte-t-on à cette réquisition de personnes qu'est la mobilisation ? Indemnise-t-on du dommage causé par la perte de ces éléments incorporels que sont la jeunesse, les années productives ? En aucune façon, ce préjudice, certain, n'a été prévu par aucune législation.

(1) Civil, 16 avril 1867. D. P. 1867.1.393.

(2) Dalloz, *Répertoire*. Expropriation, p. 103.

Nous avons peut-être un peu longuement développé ce point, mais il nous a paru essentiel d'insister sur cette différence que comportent la réquisition et l'expropriation dans l'étendue des réparations.

Cependant, s'il y a lieu de noter ces contrastes maintes fois signalés entre la réquisition et l'expropriation, il faut aller plus au fond des choses, et s'efforcer de démontrer que les principes fondamentaux qui les régissent diffèrent essentiellement.

L'expropriation est à proprement parler, une vente, forcée peut-être, mais néanmoins une vente. Nous prévoyons l'objection que ne manqueront pas de nous faire les civilistes : « Des trois éléments que comportent la vente, où trouvez-vous dans les réquisitions ce troisième élément qu'on nomme le consentement, puisque leur caractère essentiel est la contrainte ? » Soit, répondrons-nous, mais il faut bien avouer que tous les efforts de la jurisprudence et de la doctrine ont tendu à mettre l'exproprié dans la situation où l'aurait placé une vente, à supposer qu'il ait consenti au transfert de propriété en fait imposé. On peut même alléguer que cette absence de caractère consensuel en matière d'expropriation n'est pas aussi absolue qu'on veut généralement l'affirmer. L'exproprié peut en effet discuter l'opportunité de l'expropriation, et ainsi l'éviter. Une ordonnance de 1834, que n'a pas abrogée la loi de 1841 dispose que, pendant un mois au moins, et quatre mois au plus, seront ouverts au chef-lieu de chacun des départements et des arrondissements que la ligne des travaux devra traverser, des registres destinés à recevoir les réclamations auxquelles peuvent donner lieu les travaux projetés ; les chambres de commerce sont même appelées à donner leur opinion sur l'utilité et la convenance de l'opération.

Au contraire, nous sommes, au cas de réquisition, dans une situation absolument distincte.

Tout d'abord, le prestataire n'est pas admis à discuter l'ordre qui lui a été adressé ; il n'a qu'à l'exécuter, même si le bien fondé ou la légalité de la réquisition qui le frappe lui paraît douteuse. Mais encore, la réquisition est avant tout une intervention souveraine de l'Etat, elle constitue un ordre péremptoire auquel on ne saurait se soustraire, et M. Hauriou (1), le constate en termes saisissants : « la vérité, c'est que les réquisi-

(1) *Précis de Droit administratif*, 8^e édition, page 851.

tions militaires représentent dans sa pureté le type de l'opération de la puissance publique. L'administration prend et exige ce qu'il lui faut, sauf à accorder ensuite une indemnité ». Et, ajoutons-nous, ce caractère était inéluctable en raison du but que poursuivent les réquisitions.

Le baron Reille a tort de n'y voir autre chose qu'une nécessité d'ordre public. « Toutes les fois, écrit-il, dans son rapport à la Chambre, que des masses armées se trouveront privées des moyens nécessaires à leur subsistance, leur premier sentiment sera de les chercher autour d'elles, et aucune force humaine ne suffira à protéger les populations, si des règles ne président pas à ces circonstances exceptionnelles. » Le baron Reille, nous l'avons déjà dit, n'a vu dans la loi de 1877 qu'une simple mesure prise contre les abus des armées, trop souvent tentées de dépouiller à leur profit les habitants des pays qu'elles traversent ; il en est resté à la conception de l'armée combattante en opposition d'intérêts avec la population civile ; il n'a pas imaginé la nation armée, la mobilisation, dans tous les domaines, des forces d'un pays unanimement tendues contre le choc de l'ennemi. Il semble néanmoins qu'il ait existé chez quelques parlementaires de l'époque ce sentiment de l'insuffisance de la loi qu'ils allaient faire, pour un conflit aussi violent, aussi général que la guerre que nous venons de subir, car la Commission de la Chambre des députés (1) avait songé à créer par des dispositions séparées une loi pour le temps de paix, et une loi pour le temps de guerre, de manière à distinguer complètement dans les deux cas le pouvoir de l'autorité militaire, l'étendue des réquisitions et les modes de procéder.

Il existe, de fait, une autre justification des réquisitions, plus élevée, plus conforme à l'ordre public et à la vie d'une nation consciente des devoirs que lui imposent les circonstances actuelles. C'est un devoir pour tous d'accepter les réquisitions sans protester, et d'admettre qu'elles puissent parfois, dans une certaine mesure, entraîner un sacrifice ; car si les combattants sont appelés à donner leur sang pour la défense du sol national, ceux qui vivent sur ce sol leur doivent de soutenir leurs efforts par la contribution des produits de leur industrie.

Mais ce qui fait surtout des réquisitions une institution spéciale et les distingue de toute autre opération de droit commun,

(1) Voir rapport du baron Reille. D. P. 1877.4.53, col. 2.

c'est qu'elles sont instituées pour la période de guerre, elles sont faites pour une époque anormale, car elles sont appelées à jouer dans un milieu économique faussé. « Il est indispensable, écrivent MM. Lafon et Bonnecase dans leur si intéressante brochure, de ne pas les séparer de leur milieu, si l'on veut les comprendre et assurer leur fonctionnement en conformité de leur raison d'être ». Lorsque les hostilités sont en cours et que, dès lors, la loi de 1877 se trouve être appliquée avec toute l'extension possible, de nouveaux facteurs interviennent sur le marché économique dont toutes les relations ordinaires sont bouleversées, de sorte qu'il serait puéril d'attendre du libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, une régularisation automatique des prix.

A proprement parler, on ne rencontre que des facteurs de hausse. La rareté de la main-d'œuvre, le renchérissement des matières premières, la pénurie des moyens de transports déterminent nécessairement une augmentation du coût de production, qui s'accompagnera aussitôt d'une augmentation plus que proportionnelle du prix de vente. Les spéculateurs à l'affût, qui ont prévu les réquisitions prochaines et leurs conséquences, contribuent au mouvement de hausse par les achats répétés qu'ils effectuent sur les marchés en vue de l'accumulation de stocks ; et si quelques-uns se livrent dans leurs opérations à des pratiques nettement illicites, qui risquent de les conduire devant les tribunaux répressifs, la plupart savent côtoyer le droit pénal, et échapperaient ainsi à toute espèce de sanction, si les réquisitions n'étaient exercées dans l'esprit de la loi de 1877, loi d'ordre public, qui permet à l'Etat de ne pas « laisser les approvisionnements aux hasards du marché, et de ne pas se soumettre aux aléas de la spéculation ». Et ce ne sont pas seulement les spéculateurs professionnels qui dédaignent « de trouver dans leur patriotisme une généreuse satisfaction à s'associer à l'œuvre commune par l'aide qu'ils donnent aux combattants » ; les particuliers eux-mêmes, contribuent à entretenir et amplifier ce mouvement de hausse par la constitution chez eux de réserves de denrées, dont, à tort ou à raison, ils ont craint de manquer un jour. Et même, au fur et à mesure que la guerre se prolonge, devant la diminution sensible de leurs revenus, tentés par l'appât d'un gain facile à réaliser, par l'exemple impuni de fortunes scandaleusement édifiées, ils se mettent à « faire des

affaires », — leurs affaires, ce sera l'argent de l'Etat — en spéculant plus ou moins sur les besoins des armées, des industries de guerre, dont ils auront judicieusement prévu l'augmentation ou les transformations, convaincus d'ailleurs, qu'en cas de réquisition, ils seront indemnisés d'après le prix commercial au jour de la réquisition.

Il faut donc que les réquisitions permettent de lutter contre ceux qui, loin de « se sacrifier sur l'autel de la patrie », sacrifieraient volontiers celle-ci sur l'autel de leurs intérêts. Selon M. Berthélemy, puisque l'Etat doit d'abord recourir aux achats, puisqu'il ne doit user de la réquisition qu'à titre tout à fait subsidiaire et absolument exceptionnel, cette institution ne saurait avoir d'autre but que de contraindre les spéculateurs à la hausse à livrer aux autorités ce qu'ils se refuseraient à vendre actuellement, de crainte de réaliser un bénéfice qu'ils jugent insuffisant.

Eh bien non ! si le rôle des réquisitions militaires était aussi réduit que le veut M. Berthélemy, elles n'assureraient en rien ce que le pays attend d'elle, intensifier et prolonger sa résistance à l'ennemi ; il faut donc que les réquisitions permettent à l'Etat, puisqu'elles ont pour but de lui procurer ce dont il a besoin, de parer à cet obstacle principal qu'est la hausse anormale des cours et de se soustraire à des exigences de prix injustifiées.

Comment ! l'Etat pourrait imposer aux individus les pires souffrances, il pourrait leur demander, le cas échéant, le sacrifice de leur vie, et, pour aboutir à une paix sans profit, à une paix menacée dès le lendemain de sa signature, « qui n'est encore qu'une espérance et un nom (1) », il pourrait faire tuer 1.500.000 français dont la vie serait taxée au chiffre dérisoire de 563 francs (puisque c'est le montant de la rente que l'Etat alloue à la veuve d'un soldat), il aurait le droit de supprimer nos libertés individuelles, d'étouffer notre liberté de pensée, sans jamais considérer que ces atteintes puissent donner lieu à une indemnisation ; et, quand il s'agirait d'intérêts matériels il devrait s'incliner devant toutes les exigences, tolérer toutes les exagérations !

Nous trouvons singulier que ceux-là mêmes, qui invoquent le droit à une réparation intégrale largement entendue de ces

(1) Discours de M. Poincaré prononcé le 19 février 1920.

dommages, semblent par leur silence, se refuser à admettre la légitimité de telles réclamations. Mais, nous autres qui, à l'âge où s'affirment les goûts particuliers pour l'exercice de telle ou telle profession, avons dû, après quatre ans de guerre modifier le sens et la portée de nos études pour des fins que nous avons autrefois repoussées, avons nous jamais élevé la voix pour faire valoir ce préjudice, et pourquoi ne pas reconnaître notre droit à une réparation de ces dommages causés à des éléments incorporels, alors que sont jugées naturelles les revendications de ceux qui n'ont souffert que dans leurs biens matériels ? Sacrifice nécessaire, dira-t-on, impérieusement commandé par le plus noble des devoirs, soit, mais alors, que ce sacrifice ne soit pas uniquement le nôtre, qu'il soit partagé par tous ceux qui n'ont été atteints que dans leurs droits mobiliers ou immobiliers, ou qui auront trouvé, par ailleurs, grâce à d'habiles combinaisons commerciales, une rémunératrice compensation !

Ce ne sont pas seulement là des arguments de doctrine : une jurisprudence nombreuse s'est efforcée de faire ressortir les différences certaines qui séparent l'expropriation de la réquisition, s'attachant d'ailleurs plus aux divergences de forme, de réglementation, qu'à celles relevant de la nature juridique de ces deux institutions.

« Attendu qu'aucune assimilation n'est possible entre la réquisition prévue par la loi de 1877 et l'expropriation pour cause d'utilité publique ; le droit d'expropriation qui s'exerce en dehors de toute spéculation, de tout agio, a comme correctif l'indemnité préalable ; le droit de réquisition tend surtout à soustraire l'Etat à cet agio et ne peut donner lieu qu'à une indemnité subséquente..... »

(Tribunal civil d'Auxerre, 24 février 1915) (1).

« Attendu que si la réquisition et l'expropriation ont entre elles des caractères communs en ce sens que l'exproprié et le prestataire se voient dépourvus malgré eux du bien qui leur appartenait, il y a entre elles une différence capitale qui tient à ce que l'une s'exerce dans le temps de paix où l'on n'envisage que des questions de simple utilité publique, tandis que l'autre s'exerce en temps de guerre dans un moment où domine avant tout l'idée de salut public. »

(Tribunal civil de la Seine, 26 juillet 1916.)

D'autres décisions, plus précises, ont consacré les conceptions que nous avons exposées sur la fonction et la nature des réquisitions.

(1) D. P. 1916.2.137.

« Attendu que ces règles édictées dans l'intérêt des finances publiques dont la sauvegarde présente pour la défense nationale une importance particulière sont d'ordre public..... »

(Cour de Caen, 16 février 1916) (1).

« Attendu que si la loi a conféré au Ministre de la guerre le droit de réquisition, c'est en partie dans le but de le soustraire à la pratique onéreuse pour le Trésor des marchés amiables ou sur soumissions qui subissent naturellement la loi de la fluctuation des cours, à laquelle sont sujettes les denrées alimentaires surtout dans des circonstances exceptionnelles de nature comme l'état de guerre à favoriser de regrettables spéculations..... »

(Tribunal civil de Lannion, 7 septembre 1915.)

Nous croyons donc avoir établi que la réquisition n'est en rien assimilable à une vente, à un impôt et à une expropriation. C'est une opération de puissance publique qui ne saurait présenter le caractère d'aucun contrat de droit commun. Nous concluons avec M. Larnaude, en disant que le droit de réquisition constitue un *jus singulare*. L'interprétation des principes qu'il comporte ne doit ainsi se référer en rien aux règles que peut révéler l'étude des institutions voisines; par conséquent, c'est de la loi de 1877 elle-même que nous devons extraire la solution de notre problème; et plus particulièrement, nous seront utiles pour la détermination du sens à accorder au mot « valeur », dont la signification est essentielle pour la compréhension de l'article 2, les quelques notions que nous avons été amenés à souligner au cours de l'examen qui précède.

Nous venons de caractériser négativement, pour ainsi dire, le droit de réquisition; nous allons maintenant nous efforcer d'en faire une construction positive, en examinant le texte fondamental qui fixe le mode de réparation, et les différentes interprétations qu'en ont données les auteurs et la jurisprudence.

(1) D. P. 1916. 2. 137.

CHAPITRE III

Le texte : L'article 2 de la loi de 1877. Son commentaire. Son interprétation dans la doctrine et la jurisprudence.

L'article 2 de la loi de 1877 contient en quelques mots le principe de l'indemnisation des prestataires : « Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de la valeur, sauf les cas spécialement déterminés à l'article 15. »

Nous ne nous arrêterons pas à ces exceptions portées au principe général de réparation : nous les connaissons déjà, et leur application n'a jamais été la source d'aucune difficulté. Mais nous insisterons tout particulièrement sur les trois mots essentiels de cette déclaration : indemnité, représentative, valeur, dont l'importance nous paraît primordiale.

1^o *Le mot Indemnité.* — Quel est le sens exact de ce terme ? Et tout d'abord, pourquoi le législateur n'a-t-il pas dit : le prix correspondant à leur valeur ? Nous ne pouvons supposer que ce mot ait été employé au hasard ; il a été, à coup sûr, intentionnellement choisi : il mérite de retenir toute notre attention.

« Indemnité » évoque tout de suite l'idée d'une réparation, d'un dédommagement. Quelqu'un a subi un préjudice : il convient d'en réparer les conséquences. Et cette idée se trouve confirmée par les expressions mêmes des travaux préparatoires : à plusieurs reprises, le baron Reille parle du droit des citoyens à obtenir un « dédommagement absolu », un « juste dédommagement ». Mais alors, de quels éléments se composera cette indemnité ?

Le Code civil a édicté des règles générales pour la réparation des dommages, et les articles 1382 et 1146 distinguent selon le cas où le dommage a été causé par une faute contractuelle ou

délictuelle. On peut se demander s'il n'y a pas lieu de faire application à notre matière des principes qu'ils posent. Une vieille distinction fait la discrimination du préjudice éprouvé et du gain manqué. Ne convient-il pas d'adopter ici ce *distinguo*, ou bien, au contraire, l'autorité requérante devra-t-elle indemniser du gain manqué, accorder ainsi au prestataire l'entière et complète réparation du dommage subi, quelles qu'en soient la cause et la nature, c'est-à-dire non seulement permettre à celui-ci de réclamer un prix représentatif de la perte directe — *damnum emergens*, — mais aussi du manque à gagner ou bénéfice qu'il aurait éventuellement retiré d'une vente ultérieure — *lucrum cessans* !

Cette prétention ne saurait être admise, même en droit civil, en l'absence d'une faute ; or, l'Etat ne commet aucune faute, ne se livre à aucun acte abusif en réquisitionnant d'une manière régulière et conforme à la loi ; il use de son droit. Or, il est incontestable que l'exercice d'un droit ne saurait constituer contre quelqu'un une présomption de faute. Mais bien mieux, et nous l'avons déjà dit, en matière de réquisition, nous sortons du droit civil, nous entrons dans le domaine des actes de puissance publique. L'Etat limite parfois dans l'intérêt général l'exercice des droits individuels, et cette limitation qui, généralement, n'a lieu que moyennant indemnité, peut parfois n'être compensée par aucune contre-partie. Fait du prince, dit-on, et c'est là un domaine si large qu'on y comprenait même jusqu'à aujourd'hui les dommages causés par les opérations de guerre proprement dites, à telle enseigne qu'il a fallu une loi pour accorder aux sinistrés des régions envahies un droit à réparation, leur indemnisation ne constituant auparavant qu'une simple faveur de l'Etat. Mais, au cas de réquisition, la loi accorde formellement une indemnité. Cette indemnité, il faut l'entendre dans son vrai sens étymologique « Indemnité » et la concevoir sous l'angle des considérations que nous avons développées sur la nature du droit de réquisition. L'acquisition ou la production de sa chose ne devra donc pas être pour le prestataire une cause de perte, elle ne devra pas davantage être pour lui une source de bénéfices : le profit qu'il eut pu en tirer, s'il l'avait vendue à un particulier, il n'en doit pas demander compte à l'Etat qui agit, au nom de la collectivité, en vertu d'un droit social auquel le droit individuel ne saurait être admis à résister, à l'Etat dont

il devient créancier, non pas en vertu d'une cession contractuelle, mais à la suite d'un acte d'autorité publique subi et non consenti. En un mot, la réquisition n'aura été pour le prestataire qu'une opération blanche dont il sortira indemne.

Nous concluons donc : indemnité, c'est-à-dire réparation absolue, mais strictement limitée au préjudice causé : d'où, prescription de tout bénéfice ; le bénéfice, c'est le grand devoir de solidarité nationale, plus nécessaire aux heures où le salut public est en jeu, qui en impose le sacrifice.

2^o *Le mot Représentative.* — Il n'a d'autre but que de relier dans la phrase le mot « indemnité » au mot « valeur », et nous n'aurions pas cru devoir le retenir, si une lettre du Ministre de la Justice du 24 mars 1915, communiquée aux juges de paix, ne l'avait rattaché au mot « valeur », alors que la loi l'avait accolé au mot « indemnité ».

La loi de 1877 parlait de « l'indemnité représentative de la valeur » ; la lettre du 24 mars dit : « Valeur représentative. » Une prestation requise n'est pas tarifée au prix de sa valeur marchande, mais indemnisée au taux de sa valeur représentative, c'est-à-dire de son prix de revient augmenté d'une quote-part de frais généraux.

Il est incontestable que le mot « représentatif », sans signification particulière dans le texte de loi, prend ainsi une valeur qu'il n'avait pas primitivement. L'indemnité serait égale à la valeur représentative. Représentative de quoi ? Des déboursés dont la chose requise est la représentation, répond le Ministre.

Cette lettre porta aussitôt ses fruits et l'expression substituée par le Ministre au texte légal apparut dans les attendus de plusieurs jugements.

« Attendu, dit notamment le tribunal civil de Quimper, jugement du 1^{er} février 1916 — qu'aux termes de l'article 2 des prestations fournies par réquisition donnent droit à une indemnité représentative de la valeur, que pour évaluer la valeur représentative d'un objet..... »

Mais certains tribunaux se refusèrent à admettre la modification faite par le Ministre, repoussèrent les conclusions qu'on voulait tirer des mots : « valeur représentative » et le qualificatif « représentatif » ramené au mot « indemnité », reprit sa simple valeur grammaticale et redevint sans influence sur la détermination de la valeur.

« Attendu que l'Intendance en soutenant que le prix de revient doit être considéré comme étant la valeur représentative donne à ces derniers mots « valeur représentative » un sens arbitrairement restrictif qui ne répond pas à la réalité des choses. . . . »
(Tribunal civil d'Etampes, 22 mars 1916.)

3^o *Le mot Valeur.* — Il vient préciser le sens qu'il convient de donner au mot « indemnité » ; il le complète et lui donne sa véritable signification.

La réparation des dommages qu'a subis le prestataire sera limitée à la valeur réelle de la prestation. Mais, il n'est pas dans la langue française de mot dont le sens ait été plus discuté, plus controversé.

Pas davantage que les juristes, les économistes ne se sont mis d'accord sur la portée et la signification qu'il y a lieu de lui attribuer. Nous nous remémorons, au moment de commencer cette étude, cette parole de M. Gide : « On peut se demander si la question de la valeur n'est pas insoluble, de même que d'autres problèmes que l'homme s'est posés pendant des siècles et qu'il a depuis abandonnés. »

Les économistes cependant distinguent généralement la valeur en usage et la valeur en échange. « La valeur en échange, dit Leroy-Beaulieu, est la faculté qu'a réellement un objet de s'échanger contre une certaine quantité d'autres objets. La valeur en usage, c'est l'importance qu'une personne attache à la possession d'un objet déterminé. » Ces deux mots se ramènent donc à ce que nous appelons ordinairement valeur objective, et valeur subjective.

Valeur subjective : c'est-à-dire quelle quantité de bien sommes-nous disposés à donner, quels sacrifices sommes-nous disposés à faire pour acquérir l'objet dont nous désirons devenir propriétaires ? Cette somme pourra varier avec les individus, elle pourra même être différente pour une même personne, selon ses besoins et selon le moment. Dans ces conditions, appliquant ce sens à à notre texte, quand il s'agira d'indemniser différents prestataires qui, dans un même lieu, auront satisfait au même ordre de réquisition, l'indemnité allouée pourra être variable selon chaque personne, puisqu'elle représentera le degré d'utilité qu'aura l'objet requis pour celui qui en a été privé.

Valeur objective : c'est-à-dire, en faisant abstraction de toute considération de personnes, quelles contre-parties est disposée à fournir, en vue d'obtenir le bien convoité, l'universalité des

individus. La première valeur était strictement personnelle ; celle-ci est la même pour tous dans un moment choisi. Son taux se trouve fixé par le jeu de la loi de l'offre et de la demande, et les cours qui constatent l'exercice de ce jeu, qui se traduisent en prix courants, représentent ce qu'on appelle la valeur. Mais alors cette valeur, la même pour tous à un moment déterminé, va être appelée à varier sans cesse, puisque selon le nombre d'acheteurs et de vendeurs, le cours montera ou descendra ! Absolument, répond M. Berthélemy, la valeur d'un objet n'est pas une chose immuable.

Il n'y a pas dans un monde abstrait une valeur correspondant à chaque objet. Les variations de prix ne sont que la conséquence naturelle des lois économiques. Par suite, quand l'autorité militaire prétend donner au prestataire la valeur de l'objet réquisitionné, en lui remboursant ce qu'il lui a coûté, elle commet une erreur et une injustice. Erreur de droit économique ; injustice résultant de la violation de l'article 2. L'indemnité ainsi déterminée ne représente pas la valeur. La valeur de ce livre, c'est le prix auquel je pourrais le vendre : ce prix peut être supérieur ou inférieur, ou égal au prix d'achat, mais il ne saurait lui être obligatoirement égal. Quand on évalue une chose, ce n'est pas eu égard aux conditions dans lesquelles elle est entrée dans le patrimoine de son propriétaire ; c'est en raison du prix qu'elle atteindrait, mise sur le marché au jour de l'évaluation. La valeur n'est donc pas une chose distincte de l'objet auquel elle se rapporte ; le gain ou la perte que réalisera le prestataire était déjà consommés quand il a été dépossédé ; la plus-value ou la moins value existait déjà, et le fait de la dépossession y est complètement étranger.

Au contraire, certains auteurs ont prétendu qu'il fallait entendre autrement le mot « valeur » ; que cette notion prenait son sens dans une succession de transactions envisagées pendant une période suffisamment longue, de manière à pouvoir déterminer, abstraction faite de toutes circonstances exceptionnelles, anormales, du jeu régulier de la loi de l'offre et de la demande un prix moyen dont la stabilité révélat le caractère normal. Ainsi, au prestataire invoquant à l'appui de sa demande, les termes de la loi qui lui promet une réparation proportionnelle à la valeur de la prestation, l'autorité requérante pourra opposer les conditions bouleversées du marché,

refuser le prix révélé par les mercuriales, et offrir une indemnité représentative de ce prix normal, abstraitement déterminé, en dehors de toute considération actuelle.

Abandonnant ces considérations d'ordre économique, il n'est peut-être pas inutile de nous demander si nous ne rencontrons pas dans les textes du droit civil, ce terme qui retient toute notre attention, et de vérifier si la précision qu'auraient pu lui donner les rédacteurs du Code, ne nous permettrait pas d'en déduire quelques conséquences appropriées à notre problème.

Or, si nous ne le trouvons formellement nulle part, nous rencontrons au moins dans les articles 1149 du Code civil, et 129 du Code de procédure, deux cas qui pourraient, à la rigueur, nous permettre de raisonner *a simili*. Le premier dispose que « les dommages et intérêts dus au créancier sont en général de la perte qu'il a faite et du gain dont il a été privé ». Mais nous observerons que le code a employé le terme « dommages-intérêts », tandis que la loi de 1877 a dit : « indemnité représentative de la valeur », établissant ainsi une corrélation, une sorte d'équation entre l'indemnité et la valeur de l'objet. Au surplus, le mot dommages-intérêts suppose la réparation du « *lucrum cessans* » ; or ici, l'évaluation des bénéfices serait beaucoup trop complexe, imposerait des lenteurs incompatibles avec les nécessités budgétaires. Et d'ailleurs, nous avons, en indiquant la nature et la fonction des réquisitions, justifié cette proscription de tout bénéfice. Quant à l'article 129 C.P.C. qui prescrit la restitution des fruits pour l'année précédente suivant les mercuriales, il ne mérite pas d'être retenu, tellement le cas qu'il vise est spécial ; et, de plus, aucun auteur n'a repris l'argument qu'en ont prétendu tirer MM. Rixens et Marchant (1).

Nous sommes donc ramenés au sens qu'ont donné au mot « valeur » les économistes. Mais la transposition qu'ont faites de ces notions de droit économique dans le droit civil certains tribunaux, peu au courant de ces matières, a abouti à de telles erreurs qu'ils eussent mieux fait de s'inspirer pour l'interprétation de notre article 2, des considérations ci-dessus exposées sur la nature des réquisitions. Aussi nous n'insisterons pas davantage sur la signification que ce mot a prise selon les uns ou les autres. Nous développerons les conséquences — simplement indiquées ici — qu'en ont tirées les tribunaux et auteurs

(1) Les Réquisitions militaires, 1916.

sous la forme de théories dites, l'une, du cours commercial, et de son corollaire (thèse du taux de remplacement), l'autre du prix de revient, une troisième de la valeur moyenne. Et, à l'aide des quelques notions que nous possédons déjà sur l'idée de valeur, nous apprécierons les différentes solutions qu'ont apportées doctrine et jurisprudence à l'interprétation de l'article 2 de la loi de 1877.

Mais, puisque la loi de 1877 elle-même a déterminé la base de la valeur de certaines prestations, on peut se demander si, usant d'une méthode classique, il n'y aurait pas lieu de tirer argument des indications que nous fournit le législateur. En effet, les dispositions particulières qu'il a édictées ne constituent pas des exceptions au principe général posé par l'article 2, puisque celui-ci n'a formellement indiqué comme échappant à la règle qu'il a posée que les hypothèses de l'article 15. Or, les cas dans lesquels la loi de 1877 a déterminé formellement le sens du mot « valeur » se réfèrent aux articles 30, 48, 49, qui ont d'ailleurs chacun donné à ce terme une signification différente.

L'article 30 fixe au prix de revient l'indemnité due aux Compagnies de chemins de fer, auxquelles l'Etat a réquisitionné les combustibles, matières grasses, et autres objets nécessaires au service des chemins de fer en campagne. Aux raisons d'ordre général qui nous amèneront à ne pas adopter les conclusions de ceux qui ont prétendu pour la justification de leur thèse argumenter de cette fixation légale de l'indemnité, s'en ajoute ici une autre, à savoir, qu'en posant les règles qui doivent servir à évaluer l'indemnité, la loi a tenu compte du caractère privilégié des concessions, et s'est préoccupée d'assurer à l'Etat, en échange des bénéfices que devait produire l'exploitation des lignes, certaines garanties pour l'exécution des services publics.

L'article 48 prescrit à la Commission de Réception des animaux et des voitures, de fixer le prix des voitures et harnais « d'après les prix courants du pays ». M. Larnaude fait justement remarquer que ce n'est pas là une simple référence aux mercuriales, cette fixation ne dispensant pas les commissions de procéder à des comparaisons de prix chez les différents marchands, et de faire toutes réductions par suite de vétusté.

L'article 49, qui règle les réquisitions de chevaux, établit une indemnité forfaitaire qui résulte de prix déterminés à l'avance.

d'après leur catégorie et leur âge, avec prohibition de diminuer les prix, mais non de les élever.

Beaucoup d'auteurs ont voulu raisonner *a simili* ou *a contrario*, alléguant ces différentes fixations légales de la base de la valeur, soit, pour en tirer des conclusions favorables, selon les uns au prix de revient, selon les autres au cours commercial, soit pour les repousser, et prétendre s'en tenir, en l'absence de texte formel, aux règles suivies dans le droit commun. Mais, d'accord avec M. Larnaude, nous nous refusons à adopter un tel mode de raisonnement. Piètre secours en effet, pour qui veut déterminer le sens du mot valeur, que de tirer parti d'arguments *a contrario* qu'on peut aussitôt retourner en arguments *a pari* et inversement ! Et quelle prétention de vouloir régir les cas, de beaucoup les plus nombreux, qui n'ont pas été particulièrement visés, par les dispositions spécialement prises dans 3 cas bien déterminés ! enfin pour argumenter *a contrario* ou *a simili*, il faudrait que l'article 2 nous fournit une règle précise qu'il ne contient pas. Nous le répétons encore, ce n'est pas dans les travaux préparatoires, ce n'est pas dans la recherche d'arguments de texte, que nous trouverons la solution de notre problème, c'est en nous plaçant en face de l'institution, en nous efforçant de découvrir sa nature propre, son rôle, en faisant notre profit des réflexions suscitées par ces recherches, que nous arriverons à comprendre le sens de cette formule imprécise : l'indemnité représentative de la valeur.

La théorie du cours commercial.

Mais les partisans de la thèse dite du cours commercial (1) se refusent à reconnaître l'ambiguïté du texte, et jugent inattendues les controverses que son interprétation a soulevées. Comment des doutes pourraient-ils s'élever sur l'expression « indemnité représentative de la valeur ? » La quasi-unanimité du vote de la loi, l'absence presque entière de discussion seraient la meilleure preuve que personne n'a pu supposer que la valeur d'une prestation puisse être autre chose que la somme de monnaie que le prestataire aurait pu se procurer en échange de la chose ré-

(1) Nous reproduisons cette thèse d'après les articles de M. Berthélemy parus dans la *Revue politique et parlementaire*, mai 1917, et au Recueil Dalloz, 1916 2.137.

quisitionnée ou en récompense du service exigé. Il est bien évident, disent-ils, qu'on ne saurait établir une commune mesure, c'est aux tribunaux qu'il appartient d'apprécier, et de donner une solution équitable pour chacun. Mais il leur paraît inadmissible que les éléments à prendre en considération pour la fixation de l'indemnité puissent faire l'objet d'un désaccord.

M. Berthélemy, qui est leur représentant le plus autorisé, assimile complètement, nous l'avons vu, la réquisition à l'expropriation pour cause d'utilité publique; dans les deux cas, il prévoit un dédommagement intégral, une réparation absolue de tout le préjudice subi par le particulier dépossédé. Et, comme donner la valeur, c'est donner la somme de monnaie nécessaire pour acquérir l'objet réquisitionné sur le marché, il conclut que, si l'autorité militaire ne payait pas au prestataire le prix courant, elle le constituerait en perte, puisque le bénéfice résultant de la hausse était déjà réalisé avant même que la réquisition ne fût exercée.

La valeur d'une réquisition, expose M. Berthélemy, différera selon qu'on l'appréciera du point de vue objectif ou du point de vue subjectif. Le premier point de vue laisse de côté les particularités individuelles, la question de l'enrichissement ou de l'appauvrissement du prestataire, pris individuellement; il présente l'avantage d'éviter, par l'accord d'une indemnité calculée suivant un taux moyen, les inévitables difficultés inhérentes à l'examen de chaque cas particulier. Le deuxième système prétend réaliser plus d'équité que le précédent, et fixe l'indemnité d'après la situation individuelle de chaque prestataire : c'est ainsi que le quantum de la réparation sera différent selon que celui-ci sera producteur, commerçant en gros ou en détail. C'est à ce dernier point de vue qu'il conviendrait de se rallier. Les partisans du cours commercial en effet estiment que l'indemnité doit être représentative de la valeur qu'avait l'objet réquisitionné pour celui qui en a été privé; car celui-ci se désintéresse totalement, disent-ils, de l'utilisation qu'en fera l'autorité requérante, et est en droit d'ignorer l'urgence du besoin auquel a satisfait la réquisition. Il y a lieu d'ajouter que dans la plupart des cas, la valeur ainsi entendue se confondra avec la valeur objective, c'est-à-dire la valeur courante de l'objet.

Mais à quel jour convient-il de se placer pour évaluer la prestation fournie? Au jour du paiement, au jour de la réquisition, d'après le prix qu'elle a pu coûter au prestataire? Elle ne saurait

évidemment être fixée au jour du paiement, qui pourra être de plusieurs mois ultérieur au jour de la réquisition; pas d'avantage, elle ne devra être évaluée au jour auquel le prestataire a acquis l'objet réquisitionné. En effet, en admettant l'hypothèse, vraisemblable d'ailleurs, d'une hausse ininterrompue, on aboutirait, dans le premier cas à faire réaliser au prestataire un bénéfice injustifié dont l'Etat est en droit de lui demander le sacrifice, en raison de l'effacement des intérêts privés commandé par la nature du droit de réquisition et le principe de l'égalité des charges; et dans le deuxième cas, une perte inadmissible, puisque, « la valeur d'un objet étant le prix auquel on peut le vendre ou la somme d'argent qu'il faut déboursier à un moment donné pour se le procurer », (Annotateur de la *Gazette du Palais* du 26 octobre 1916), on n'assurerait plus au prestataire le dédommagement absolu dont parlait le baron Reille. Ce sera donc au jour de la réquisition même qu'il y aura lieu de se placer pour évaluer la prestation fournie.

Une objection nous vient à l'esprit que M. Berthélemy va s'efforcer aussitôt de réfuter.

Mais, dirons-nous, puisque selon vous, la valeur n'est autre chose que le prix courant du marché, pourquoi réquisitionner, et à quoi bon cette réglementation compliquée qui entoure l'exercice de ce droit? L'Etat rencontrera, en effet, bien moins de difficultés à se procurer par l'achat ce dont il a besoin, qu'en usant d'un droit dont l'exercice abusif risque d'entraîner les plus déplorables conséquences. Mais M. Berthélemy, d'abord offensif: le but de la loi serait-il donc de se procurer à prix réduit des marchandises? riposte que les réquisitions sont néanmoins utiles, car elles permettront de contraindre les spéculateurs à livrer à l'autorité les fournitures qu'ils désiraient réserver en prévision d'une hausse, et de n'imposer à l'Etat, en retour de cette contrainte, aucune majoration artificielle, le prestataire n'ayant droit qu'à la représentation de la valeur au jour de la réquisition. Il ne conteste pas davantage l'utilité des Commissions d'évaluation, toutefois se méfie de l'importance que veulent leur attribuer certains auteurs; il les accepte donc, mais sous les plus expresses réserves, n'entendant donner à leurs appréciations que le caractère de simples avis sans force obligatoire, et dont la valeur ne saurait être exagérée.

Enfin les partisans du cours commercial invoquent à l'appui

de leur théorie des arguments d'ordre économique. Ils font ressortir les conséquences désastreuses des réquisitions dont les prestataires sont indemnisés à des taux bien inférieurs au cours du commerce, ils illustrent leur thèse d'un exemple frappant, celui des agriculteurs, dont en octobre 1918 les bovins étaient payés par l'intendance à des prix variants entre 90 francs et 150 francs le quintal alors que les cours s'élevaient jusqu'à 220 francs. Ils nous montrent les agissements regrettables de ces cultivateurs amenés, pour se soustraire à une extrémité aussi désavantageuse, à se mettre en rapports avec des courtiers qui, stimulés par l'appât du gain, déploient une activité supérieure à celle de l'Intendance, achètent les plus belles bêtes, de sorte que les Commissions de réception ne rencontrent plus, pour subvenir aux besoins des armées, que le rebut des étables. Ils insistent sur le mécontentement des prestataires qui n'est pas chose indifférente dans une démocratie qui s'inspire d'un idéal de justice, et démontrent le caractère illusoire de l'égalité des contribuables devant la réquisition.

Cette argumentation n'est pas sans valeur et elle devait naturellement séduire un grand nombre de tribunaux et de Cours qui l'ont reproduite dans leurs attendus.

« Attendu que la valeur d'une chose..... c'est la qualité qu'imprime à cette chose la loi de l'offre et de la demande, que concevoir la valeur d'une chose, en faisant abstraction de la loi de l'offre et de la demande serait une impossibilité tant juridique qu'économique ;

» Attendu que le résultat de l'offre et de la demande constitue le cours de la marchandise ;

» Attendu que le cours normal, régulier au jour de la réquisition doit être considéré comme le critérium de base pour le tribunal. »

(Tribunal civil Bar-sur-Aube, 21 janvier 1916. D. P. 1916.2.137.)

« Attendu qu'il n'y a donc pas lieu de s'arrêter ni au prix fixé par une Commission, ni au prix payé par le demandeur, mais qu'il importe seulement de savoir quelle était la valeur du cours de l'alcool au moment où l'Intendance s'est rendue acquéreur par la réquisition ; que c'est le montant de cette valeur qui doit constituer l'indemnité. »

(Tribunal civil de Quimper, 1^{er} février 1916. D. P. 1916.2.137.)

« Attendu que dès lors, il semble bien que pour être équitablement déterminée, cette valeur ne peut être que celle que le jeu normal des cours commerciaux aura fait atteindre aux denrées à l'époque de la prise de possession. »

(Tribunal civil de Perpignan, 23 février 1916. D. P. 1916.2.137.)

« Attendu qu'il n'y a pas de procédé plus pratique et plus sûr pour déterminer l'indemnité de réquisition que de prendre pour base de celle-ci le cours normal de produits similaires au jour où elle a été opérée. »

(Tribunal civil de Dunkerque, 16 mars 1916. D. P. 1916.2.137.)

« Attendu que c'est le cours du jour qui est le critérium de la valeur. . . . et peut seul déterminer l'indemnité. »

(Cour de Nancy, 9 novembre 1916. *Gazette du Palais*, 19 novembre 1916.)

Nous n'admettons pas pour notre part la thèse si brillamment soutenue par M. Berthélemy.

Tout d'abord, si nous considérons les réquisitions non pas dans le milieu où elles sont appelées à jouer, mais isolément en tant que construction juridique, nous ne pouvons souscrire à l'assimilation qu'a tenté de faire entre l'expropriation et la réquisition l'éminent professeur. Nous avons indiqué plus haut quelles étaient, à notre avis, les raisons essentielles qui nous empêchent d'y voir deux institutions identiques, et d'admettre les conclusions qu'il en a voulu tirer pour la détermination du quantum de l'indemnité. Nous n'y reviendrons pas. Mais, pas davantage, nous ne participerons à ses vues sur le but des réquisitions. Le rôle que leur attribue M. Berthélemy est si restreint, qu'entendues selon ses conceptions, elles n'auraient jamais permis à la France de *durer* dans cette lutte titanique de cinq ans, pendant laquelle elle a dû presque toujours fournir l'effort principal ; et c'est là le reproche que nous ferons à beaucoup d'auteurs d'avoir trop voulu, pour l'interprétation si délicate de l'article 2, s'en tenir à l'étude stricte et froide d'un seul texte de loi : il convenait avant tout de se rendre compte de l'étendue des buts que servent les réquisitions, de se faire une idée même approximative, des besoins énormes en temps de guerre, d'un Etat contraint de réquisitionner sur tout le territoire la totalité des stocks disponibles, voire même de faire appel en quelque sorte aux valeurs mobilières des particuliers.

L'Etat ne saurait donc être considéré comme un acheteur ordinaire, il ne peut en effet, devant la hausse des prix, comme ferait un simple particulier, retarder la satisfaction de son besoin ; ni retirer sa demande ; l'urgence, l'importance des fins qu'il poursuit lui créent l'obligation de se procurer sans retard, sans discussions, tout ce qui peut être nécessaire à ses armées, à ses industries. Comment dès lors, pouvoir lui imposer, dans

l'indemnisation de réquisitions qu'il a ordonnées, le prix que paierait un acheteur ordinaire ? « Lui imposer un prix déterminé en dehors de lui, dit fort bien M. Olivier Martin (*op. cit.*) c'est le livrer à des exigences dont la réquisition a pratiquement pour but de l'affranchir. »

C'est ce que n'ont pas voulu comprendre beaucoup de tribunaux : ils ont assimilé l'Etat à un particulier, sans se rendre compte du rôle qu'il avait mission de remplir, sans songer à l'importance des approvisionnements dont il avait la charge. C'est pourtant là un point essentiel, car, déjà même sur un marché normalement équilibré, les opérations auxquelles l'Etat est appelé à se livrer entraîneraient la rupture de cet équilibre et détermineraient un mouvement de hausse. Que sera-ce après plusieurs mois de guerre ? Les régions les plus industrielles, les plus riches du pays sont envahies ; une grande partie des terres est abandonnée et reste en friche ; presque toutes les industries consacrent leur activité à la production du matériel de guerre ; les transports sont devenus tellement difficiles que les denrées ne peuvent être transportées que lentement du point où elles sont en abondance au lieu où elles manquent : en un mot, devant une raréfaction sensible de production, un accroissement notable de la demande due à l'augmentation des besoins, à la présence en France d'un grand nombre d'étrangers, de coloniaux travaillant dans les usines de guerre, dont les salaires élevés développent les goûts, et dont généralement les satisfactions sont d'ordre matériel.

C'est alors qu'interviennent les réquisitions : l'Etat, qui a peine à se procurer par achats amiables les approvisionnements nécessaires, va réquisitionner. Le premier résultat sera inévitablement un renforcement du mouvement de hausse. Les commerçants se tournent vers le producteur pour reconstituer leurs stocks ; or, ils savent fort bien que tous les facteurs du marché concourent à une élévation des prix. Pourquoi, devant l'urgence des besoins des consommateurs, devant les difficultés qu'ils éprouvent à se procurer les denrées réclamées, hésiteraient-ils à payer plus cher, puisqu'ils sont sûrs de pouvoir revendre plus cher ? Et tous ces producteurs, tous ces commerçants, vont se trouver ainsi volontiers disposés à soustraire à la circulation un grand nombre de denrées, et à spéculer sur la pénurie des stocks mis en vente. Bien mieux, avant même que

les réquisitions d'une certaine catégorie d'objets n'étaient été commencées, l'annonce seule suffit à faire varier les cours dans de fortes proportions, de sorte que la réquisition, par la crainte qu'elle inspire, par son exercice ensuite, aura contribué à fausser les cours qu'on entendra ensuite opposer à l'autorité militaire. L'Etat devrait-il donc ainsi subir le contre-coup de ces circonstances fâcheuses dont d'autres souvent profiteront ? Non. Lorsqu'il lance des ordres d'achats ou de réquisitions gigantesques, il accomplit un devoir auquel il ne pourrait se soustraire, et ce serait oublier une donnée essentielle du problème que faire abstraction du caractère impérieux des besoins qu'il a mission de satisfaire. Cependant les partisans du cours commercial prétendent ignorer ces notions indispensables à la solution de notre difficulté ; ils ne veulent connaître que la définition par eux établie de la valeur, et déclarent s'en tenir au texte de loi allouant l'indemnité qui en est représentative.

Nous n'entendons pas d'ailleurs, rendre la spéculation seule responsable de cette formidable élévation du coût de la vie. Il faut, surtout en matière économique, se garder de l'absolu. Nous reconnaissons que dans cette hausse étendue à tous les domaines du monde économique, il y a des éléments normaux ; il y a, dans l'état anormal qu'est la guerre, des causes normales de hausse ; mais il y a également des causes anormales, l'accaparement, la création de stocks soustraits à la vente, les manœuvres de la spéculation, la réquisition. Il est donc inexact de considérer comme étant la représentation exacte de la valeur les cours cotés sur le marché, parce qu'en temps de guerre des causes anormales et artificielles de hausse viennent inévitablement s'ajouter aux causes normales, se confondre avec elles, et donner ainsi dans une certaine mesure, aux cours cotés un caractère factice. En fait, on peut dire qu'il n'y a plus de cours en temps de guerre.

Nous pouvons citer un exemple qui illustre de façon frappante cette argumentation, et que nous avons eu l'occasion de rencontrer dans les services contentieux de la Sous-Intendance où nous avons servi. Un immeuble loué 650 francs en 1913 (indication fournie par le contrôleur des Contributions directes) est loué au début de l'année 1916, 1.200 francs ; ce prix passe à 1.500 francs en 1917. En juin 1918 devant les bombardements quotidiens de Paris, les raids de Gothas chaque nuit répétés, des entreprises

industrielles parisiennes sont contraintes pour continuer leur exploitation, d'aller s'établir en province, et Nevers, présentant de par la facilité des communications un avantage indéniable, l'une d'entre elle, une Société d'électricité, vient s'y installer, et prend possession de l'immeuble en question pour le prix de 2.500 francs. Deux mois après, l'Intendance réquisitionne l'immeuble. Il ne faut pas constituer le prestataire en perte ; va-t-on donc condamner l'Etat à payer 2.500 francs ce qui valait 650 francs en 1913 ? Evidemment non ! si la Compagnie parisienne a fait un marché de dupe, l'Etat n'en saurait supporter les conséquences. Mais il n'y a même pas lieu d'émettre une telle hypothèse, car, — et nous garantissons l'exactitude du propos tenu, — le prestataire qui se rendait parfaitement compte de l'exagération de la valeur locative, avait néanmoins contracté avec le propriétaire de l'immeuble, parce que, disait-il, « nous saurons récupérer par une augmentation suffisante de nos prix cette dépense à laquelle nous contraind la continuation de notre industrie ; nous n'aurons qu'à vendre plus cher ». Le tribunal, devant qui le litige fut porté, fit application des principes que nous exposons, tint compte dans son évaluation des causes normales de hausse du prix des loyers, et fixa à 950 francs la valeur de l'immeuble, considérant le surplus comme une hausse artificielle dont l'Etat ne saurait être tenu.

Enfin, il ne faut pas oublier que le caractère même des réquisitions militaires proscriit tout bénéfice. Il paraît en effet inadmissible qu'un particulier puisse réaliser un bénéfice quelconque sur l'Etat agissant, comme nous venons de le dire, dans l'intérêt commun et direct de tous. M. Berthélemy, nous le savons, ne veut pas reconnaître que ce bénéfice est prélevé sur le pays. Un commerçant a acheté 20.000 francs un stock de cuirs ; le jour auquel on le lui réquisitionne, ce stock vaut, au cours, 30.000 francs ; il est normal qu'il réclame à l'Etat une indemnité de 30.000 francs. Et, affirme M. Berthélemy, il ne réalise pas ce gain sur l'Etat : ce gain existait avant toute réquisition, il est donc inexact de dire que c'est l'Etat qui supportera le bénéfice dont profite le prestataire. C'est évidemment une argumentation fort subtile, mais il n'empêche que l'écart positif entre le prix d'achat et le prix de vente constitue un gain, et que ce gain, c'est la France, c'est le pays tout entier qui en aura la charge.

Mais, objecte M. Berthélemy, si vous ne payez pas ce prix-là au prestataire, vous le constituez en perte, puisqu'il n'aura pu retirer de son stock de cuirs le bénéfice qu'en auraient pu retirer des concurrents plus favorisés, qui n'auraient pas été réquisitionnés ; et il invoque aussitôt le vieux principe de l'égalité des charges, qui se trouve ainsi, selon lui, si illégalement transgressé, et qui ne serait, lui aussi « qu'une statue majestueuse qu'on salue et à côté de laquelle on passe ». Nous retrouvons ici cette même tendance à vouloir séparer du milieu dans lequel elles sont appelées à jouer les réquisitions militaires, à vouloir oublier qu'elles sont une institution de guerre, et la loi qui les régit une loi de période anormale ou de crise. Nous n'ignorons pas que les articles 12 et 13 de la loi disposent que les charges de la réquisition devront autant que possible être réparties avec égalité sur tous les habitants. Mais il convient de dire que l'Etat le voudrait-il, il ne pourrait réussir à effectuer entre tous les membres de la nation une répartition égale, même approximativement, des dommages découlant de la guerre. En fait, si les circonstances ne permettent pas toujours de respecter cette règle, si l'Intendance prend souvent où elle se trouve, frappant les uns, oubliant les autres, c'est un résultat regrettable, cependant inévitable, qui d'ailleurs, ne constitue pas une atteinte au principe de l'égalité des Français devant les charges publiques. Il ne s'agit, en effet, que d'une égalité juridique assurément réalisée puisqu'aucun citoyen n'échappe au risque de la réquisition, et non pas d'une égalité de fait impossible à obtenir surtout en temps de guerre où la Patrie peut être aussi bien servie avec le patrimoine qu'avec les armes. Les prestataires qui se diront sacrifiés, qui pourront l'être parfois réellement, prendront place au rang des victimes de la guerre, ils ne seront pas les plus gravement atteints.

Il y a néanmoins une certaine catégorie de prestataires dont une loi récente du 17 avril 1919, d'esprit nouveau, assure l'indemnisation d'après le cours commercial au jour de l'évaluation. Au cas de dommages causés par les besoins de l'occupation, et notamment au cas de réquisition de logement et de cantonnement, les habitants des régions libérées ont la faculté de choisir entre le mode de réparation fixé par la loi de 1877 et celui de la loi du 17 avril 1919. Ceux donc qui avaient exécuté avant l'invasion les prestations à eux imposées par l'autorité

militaire française, conservent le droit d'opter entre la réquisition et le dommage. Ils se trouvent donc par rapport aux autres prestataires, avantagés : en effet, disait M. Forgeot, à la Chambre « le critère d'appréciation du dommage, c'est la simple perte subie, la valeur de la chose ; or, la loi du 17 avril donne la valeur de remplacement ». Et cette disposition, toute exceptionnelle, se justifie parfaitement, d'abord par des considérations de fait, ensuite par des considérations de principe. Beaucoup de prestataires qui se trouvent dans le cas visé par la loi n'ont pu en effet, du fait de l'invasion, se présenter à une caisse publique, en vue d'obtenir le paiement de l'indemnité de réquisition : ils seraient donc lésés par l'attribution d'une indemnité dont le quantum déterminé suivant nos principes, serait aujourd'hui sans proportion aucune avec la valeur réelle de la prestation fournie. D'autre part, ces gens-là ont souffert non pas seulement dans leurs biens, mais aussi dans leur personne ; allons-nous les assimiler à ces prestataires que nous avons connus, enrichis par un commerce fructifiant, ou même à ceux dont la fortune a seulement été atteinte ? Et enfin, puisque la loi adoptait un mode de réparation largement entendue des dommages par faits de guerre, aurait-on pu se livrer, sur les lieux mêmes où les préjudices causés par les opérations militaires se trouvaient souvent confondus, de façon si complexe, avec ceux qu'avaient pu entraîner les réquisitions des armées françaises, à une discrimination qui n'aurait pu se faire qu'en chicanant sur l'origine des atteintes portées au droit des citoyens, et qui aurait abouti à traiter plus favorablement l'habitant de ces régions, en tant que victime de nos ennemis, qu'en tant que prestataire soumis à l'ordre émané des autorités françaises ?

En outre, et c'est la dernière objection que nous ferons aux partisans du cours commercial, il existe des cas où leur théorie est inapplicable : c'est celui des objets pour lesquels il n'existe plus de cours. Prenons un exemple, non pas fictif, mais qui s'est présenté réellement pendant la guerre. L'Etat a besoin d'antimoine pour ses fabrications de guerre : il interdit la vente de ce produit aux particuliers et à l'étranger : du coup, plus de trafic licite, plus de cours. Un industriel, dont le stock a été réquisitionné, juge insuffisante l'indemnité offerte par l'Intendance, et invoque, à l'appui de ses prétentions, le cours de l'antimoine sur le marché de Londres, oubliant que l'Angleterre, à l'inverse

de la France, est un pays qui produit fort peu d'antimoine. Nous ne pensons pas qu'on puisse soutenir sérieusement qu'en cette hypothèse l'indemnité allouée eût dû être basée sur le cours de Londres, tellement il est patent que le prix atteint par l'antimoine sur cette place se trouvait causé par la prohibition d'exportation.

Nous sommes, pour la même raison, conduits à assimiler au cas précédent celui où la presque totalité des stocks d'un produit se trouve réquisitionnée, comme il en a été pour l'alcool. Peut-on ici encore dire que les cours cotés à la Bourse du commerce correspondent à la valeur réelle?

Enfin, les partisans de la thèse du cours commercial devraient, en bonne justice, admettre son application en cas de baisse. Celle-ci, rare en temps de guerre, s'est pourtant produite quelques mois après le début des hostilités pour le coton. Qu'auraient dit alors les négociants dont les stocks auraient pu être réquisitionnés par l'Etat, si l'Intendance avait prétendu les indemniser au taux des cours? Ils n'eussent assurément pas manqué de faire ressortir le caractère artificiel des cours, faussés par la guerre, et eussent certainement invoqué à l'encontre de l'Etat cette distinction que nous faisons plus haut, des causes normales et anormales de hausse.

La justesse de ces observations a si bien été vue par les tribunaux, que beaucoup d'entre eux, s'ils ne les ont pas complètement adoptées dans leurs jugements, se sont néanmoins refusés à indemniser les prestataires d'après le cours, au jour de la réquisition, de la prestation fournie.

Un jugement du 10 août 1915 rendu par le tribunal civil de Brioude s'exprime ainsi :

« Attendu que si en temps de paix la valeur réelle des marchandises peut être facilement déterminée par termes de comparaison ou par les cours commerciaux, cette évaluation devient plus difficile en temps de guerre, où la vie économique a perdu de son intensité et où la disproportion qui se traduit inévitablement entre l'offre et la demande produit un bouleversement dans les conditions du marché (1). »

« Attendu que le prestataire est sans droit pour réclamer le paiement du prix commercial auquel il aurait pu vendre sa marchandise, prix qui dans les époques troublées pendant lesquelles s'exerce précisément le droit de réquisition, ne correspond plus à la valeur réelle de l'objet, mais atteint une valeur spéculative à laquelle il importait précisément de soustraire

(1) D. P. 1916.2.137.

l'Etat dans l'intérêt commun des citoyens.....; qu'en employant le mot indemnité le législateur a nettement indiqué sa volonté de réparer le préjudice par lui causé, mais sans aller au delà de ce préjudice. »

(Tribunal civil d'Auxerre, 20 novembre 1915) (1).

« Attendu que par ces mots (Indemnité représentative de la valeur), on ne saurait entendre le prix que les marchandises atteignent sur le marché, ce qui laisserait les besoins de la Défense nationale à la merci des spéculations les plus diverses. »

(Tribunal civil de Corbeil, 18 mai 1916) (2).

« Attendu.... que d'ailleurs les cours cotés à la Bourse du commerce sont bien plus le résultat de ventes fictives imposées par la spéculation et non suivies de livraison par des ventes effectives de marchandises; qu'il est inadmissible que l'Etat pour faire face aux besoins de la Défense nationale soit à la merci des spéculateurs et contraint de payer un prix commercial souvent hors de proportion avec la valeur vraie de la chose réquisitionnée. »

(Tribunal civil de la Seine, 26 juillet 1916) (3).

Thèse de la valeur de remplacement.

Certains auteurs ont adopté un point de vue voisin du précédent, mais qui cependant ne se confond pas avec lui.

Partant de cette idée que le prestataire a droit à une indemnité suffisante pour lui permettre de réparer le préjudice qui lui a été causé, ils attribuent au mot valeur le sens précis de valeur de remplacement. La personne réquisitionnée peut être obligée, pour sa consommation personnelle, pour les besoins de son commerce, de se procurer des nouvelles denrées en vue de remplacer celles qui lui ont été enlevées par la réquisition. Ce remplacement pourra, en raison des difficultés que peut rencontrer le prestataire pour l'effectuer, n'être parfois réalisé qu'à un taux supérieur à celui des cours. Il en sera ainsi chaque fois qu'un délai aura été nécessaire au prestataire pour passer de nouveaux marchés, et qu'une hausse continue ne lui aura pas permis de se racheter aux conditions des mercuriales au jour de la réquisition. L'industriel, dont l'autorité militaire aura par exemple réquisitionné le charbon, sera ainsi tenté de réclamer, non pas la valeur établie d'après le cours commercial, mais la représentation de ce qu'il a dû déboursier pour acquérir de nouveaux

(1) D. P. 1916.2.137.

(2) D. P. 1916.2.437.

(3) D. P. 1916.2.137.

produits. La valeur de remplacement peut donc différer de la valeur déterminée par les mercuriales.

Ce point de vue présente une importance particulière dans tous les cas où le prestataire est légalement tenu de remplacer. Il en est ainsi pour les Compagnies du gaz, obligées par leurs contrats de ne pas interrompre la fourniture, et de ne pas augmenter le prix sans autorisation. Il semble bien que le préjudice subi par elles soit égal à la somme qu'elles ont dû payer pour reconstituer leur stock de combustibles réquisitionnés. Étant donné l'écart énorme dans le sens de la hausse entre le prix d'achat de ces marchandises et la somme nécessaire pour les racheter au jour de la réquisition, cette opinion devait fatalement être soutenue avec succès devant certains tribunaux.

Et de fait, voici qu'un jugement du tribunal de paix de Montfort (1), en date du 23 janvier 1915 dispose :

« Attendu que la préoccupation du législateur a été de corriger une atteinte aussi grave au droit de propriété en indemnisant les citoyens soumis à la réquisition par l'allocation d'une somme qui leur permette de remplacer au prix courant les choses dont ils ont été dépossédés ».

Un jugement du tribunal civil de Nîmes, du 2 juillet 1916, s'exprime ainsi :

« Attendu que le prestataire ne recevrait pas l'équivalent exact de ce qu'il perd s'il lui était attribué seulement à titre d'indemnité la somme nécessaire pour acheter sur le marché au cours de la date de réquisition une quantité de marchandises égale à celle réquisitionnée, et si on n'y ajoutait pas le supplément de valeur représenté par la dépense qu'il devrait nécessairement supporter pour remettre dans son patrimoine dans l'état où elle a été frappée par la réquisition, une quantité équivalente de marchandises. »

Cette théorie a été vivement critiquée par MM. Lafon et Bonnecase (*op. cit.*) qui ont prétendu qu'elle constituait un véritable non sens.

Tout d'abord, ont-ils dit, c'est une inexactitude de prétendre que les propriétaires de denrées réquisitionnées seront forcés, pour les besoins de leur consommation personnelle, de les remplacer. Les réquisitions ne portent que sur la partie de la récolte destinée à la vente et non sur celle destinée à son entretien et à celui de sa famille. En 1915, le Gouvernement a fait procéder à une réquisition générale des vins ; il a fait aviser les viticul-

(1) D. P. 1916.2.7.

teurs qu'il limiterait son droit au quart de leur récolte. On ne saurait donc dans ces conditions, prétendre que le propriétaire est astreint à se remplacer.

On pourrait justement répondre que si l'autorité militaire n'exceptait de la réquisition que ce que la loi l'a contraint à laisser au prestataire, celui-ci serait dans la grande majorité des cas, astreint néanmoins à se remplacer, même pour la seule satisfaction de ses besoins personnels, puisque l'article 38 de la loi de 1877 stipule que ne pourront être requis : 1° les vivres destinés à l'alimentation d'une famille et ne dépassant pas sa consommation pendant trois jours ; 2° les grains ou autres denrées qui se trouvent dans un établissement agricole, industriel, ou autre, ne dépassant pas la consommation de huit jours ; 3° les fourrages qui se trouvent chez un agriculteur et ne dépassant pas la consommation de quinze jours.

D'autre part, même quand les prestataires sont commerçants, l'application de la thèse de la valeur de remplacement serait également inadmissible. Nous savons que ceux-ci ne manqueront pas de faire ressortir l'impossibilité où les met la réquisition de faire face à leurs engagements, et il est intéressant de noter à ce propos que certains auteurs se sont trouvés amenés à se demander si la réquisition ne constituait pas pour le commerçant, désormais incapable d'exécuter les marchés antérieurement passés, un cas de force majeure entraînant son exonération. Mais, indemniser les prestataires d'après la valeur de remplacement, répondrons-nous, aboutirait à faire payer à l'Etat les marchandises réquisitionnées à un taux plus élevé que le cours commercial lui-même ; or, en raison de la hausse immédiate opérée par le fait même de la réquisition, les prestataires trouveront plus de difficultés à se remplacer, de sorte que l'Etat leur devrait donner une indemnité leur permettant de faire face à cette hausse. Autrement dit l'Etat subirait tous les contre-coups de la réquisition, et les tribunaux judiciaires, lancés dans l'appréciation des conséquences d'un acte de puissance publique, seraient amenés à sortir de leur compétence.

Un jugement précité du tribunal civil d'Auxerre en date du 24 novembre 1915 (1) repousse formellement cette thèse qui ne semble pas d'ailleurs être beaucoup suivie par la jurisprudence.

(1) D. P. 1916.2.137.

« Attendu que c'est à tort que K.... et Z.... soutiennent que l'indemnité qui leur est due doit les mettre à même de remplacer au prix courant les marchandises dont ils sont déposés;.... que cette prétention serait au point de vue commercial même antijuridique.

» Attendu que le commerçant qui achète une marchandise pour la revendre fait une opération distincte de celle qu'il pourra faire dans l'avenir en achetant d'autres quantités de cette même marchandise, chaque opération devant se liquider avec son prix de revient et son prix de vente; et le prix de revient du second achat ne pouvant être pris en considération que si une deuxième réquisition vient frapper cette deuxième opération..... »

Thèse du prix de revient.

Sous l'influence de cette idée que les réquisitions ne sauraient pas davantage enrichir qu'appauvrir le prestataire, certains auteurs ont été amenés à poser en principe qu'il fallait interpréter le mot « valeur » par « prix de revient ». Et cette thèse, outre la justesse de son fondement juridique, paraissait si favorable aux finances publiques que les représentants de l'Intendance s'en sont faits devant les tribunaux les partisans les plus enthousiastes.

Cette théorie présente l'avantage, du moins en se plaçant à un point de vue superficiel, d'une grande simplicité. La réquisition, dit-on, proscriit tout bénéfice : en replaçant le prestataire dans la position où il était la veille du jour où elle a été effectuée, l'autorité militaire ne se montre-t-elle pas pleinement équitable? et n'est-ce pas la valeur de la prestation fournie, comprise sous l'angle des considérations que nous avons développées sur le caractère des réquisitions, que reçoit le citoyen réquisitionné?

En effet, lorsqu'il s'agit d'un producteur, dont la chose requise était destinée à son usage personnel, celui-ci semble bien complètement indemnisé par le remboursement des dépenses effectuées, des frais supportés pour la production de la chose, et ses prétentions seraient exorbitantes s'il demandait une valeur commerciale à laquelle sa chose restait étrangère par le fait même de sa destination.

Cette argumentation a paru si concluante que certains tribunaux et notamment le tribunal civil de Corbeil, et celui de Limoges, l'ont reproduite dans leurs attendus.

« Attendu qu'il suffit de considérer dans l'espèce actuelle que

P... est cultivateur producteur de la paille qu'il a fourni et que dans cette situation, il sera équitablement indemnisé par le remboursement des dépenses qu'il a faites pour obtenir sa paille y compris une part correspondante de frais généraux, ce qui constitue le prix de revient auquel il conviendra d'ajouter une certaine somme de bénéfice raisonnablement calculée pour représenter la valeur de son temps et de son travail. »

(Tribunal civil de Corbeil, 10 mai 1916) (1).

« Attendu que c'est remplir le vœu du législateur qui s'est préoccupé de sauvegarder dans la mesure du possible les intérêts du trésor public et que de baser l'indemnité sur la valeur qu'avait la chose au moment où elle est entrée dans le patrimoine du prestataire, c'est-à-dire sur le prix de revient augmenté le cas échéant d'une juste quote-part de frais généraux.

» Attendu sans doute que si le prestataire veut se remplacer, il peut être amené à payer un prix plus élevé et à réaliser par une revente un bénéfice moindre que celui sur lequel il comptait, mais que dans les conditions exceptionnelles où elle se produit la réquisition comporte *une part de sacrifice*. . . »

(Tribunal civil de Limoges, 10 mars 1916.)

Mais les critiques n'ont pas tardé et cette théorie a été attaquée par beaucoup, plus violemment en particulier par les partisans de la théorie du cours commercial.

Tout d'abord, en effet, dans le cas même où le prestataire est un producteur qui limite son travail à la satisfaction de ses besoins et de ceux de sa famille, ce qui ne se rencontre guère que pour le petit cultivateur, en présence de quelles difficultés ne vont pas se trouver les tribunaux pour la détermination du prix de revient ! Et ces difficultés sont telles qu'elles risquent d'entraîner pour le prestataire la négation de son droit : en effet, ce dernier est demandeur dans l'instance que son refus de l'indemnité offerte a entraînée, c'est donc à lui qu'incombe la charge de la preuve, et faute de justifier sa réclamation, il se trouvera contraint d'accepter les prix offerts par l'Intendance. Mais quoi de plus délicat, de plus pratiquement difficile que la justification des éléments du prix de revient ! Le Juge de paix de Saint-Maximin (Var) le constate avec quelque mélancolie, et le tribunal de Perpignan confesse l'embarras où le placerait l'application du prix de revient.

« Attendu que s'il est toujours facile de déterminer la valeur exacte d'une marchandise manufacturée ou d'une denrée entrée dans le commerce en examinant la facture du fournisseur ou les livres de commerce du détenteur, il n'en est plus de même lors-

(1) *Le Droit*, 1^{er} juillet 1916.

qu'il s'agit de récoltes non encore sorties des caves ou des greniers du producteur. »

(Tribunal de paix Saint-Maximin, 7 janvier 1916.)

« Attendu qu'il n'est pas douteux que toutes les règles faisant défaut, les plus graves difficultés apparaîtraient dès qu'il s'agirait de fixer d'abord le prix de revient ou d'achat variable dans chaque espèce et qui dépend d'éléments dont la diversité exacte échappe à tout contrôle. . . . »

(Tribunal civil de Perpignan, 23 février 1916.)

L'adoption de cette thèse aboutirait donc dans la plupart des cas à la consécration judiciaire des propositions de l'Intendance, si la jurisprudence n'avait facilité la justification du prix de revient en admettant la production de tous les documents que les prestataires peuvent avoir en leur possession, et notamment de leurs factures, prix courants, catalogues, etc.

« Attendu qu'il (le prestataire) ne fait cette preuve par aucune production de factures de ces fournisseurs, ni par celle de sa correspondance ou de ces livres de commerce, ni par celle même de tout catalogue, prix courant ou témoignage quelconque, qu'il déclare même se refuser à toute production. . . . »

(Tribunal de paix de Montereau, 28 juillet 1915.)

D'autre part, si l'ordre de réquisition est si extensif qu'il s'applique à toute la production, à tout le stock disponible d'une exploitation, payer le prix de revient seul, ce n'est plus indemniser le prestataire, c'est à proprement parler, le ruiner. En effet, le gain sur lequel il était en droit de compter pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, se trouve supprimé, et, sous prétexte de plus grande équité, le voilà, à moins qu'il n'ait des réserves suffisantes, privé pour longtemps des ressources que lui procurait l'exercice de sa profession. Il en sera notamment ainsi pour un commerçant qui n'achète que pour revendre. Si son indemnisation sur la base du prix de revient eût pu, à la rigueur, paraître équitable au cas où la réquisition ne frappait qu'une faible partie des approvisionnements emmagasinés, elle risquera d'être nettement injuste, si c'est sur la totalité de ceux-ci que porte la prestation fournie.

C'est précisément en argumentant sur la même situation que les adversaires du cours commercial repoussent également la thèse du prix de revient. Si l'autorité militaire doit, disent-ils, payer au commerçant le prix de revient, c'est-à-dire le prix d'achat augmenté d'une quote-part de frais généraux, ils concluent que, dans cette hypothèse, on se trouve ramené à la théo-

rie du cours commercial, ce prix d'achat ayant été celui des mercuriales déterminé de façon si irrégulière et anormale, en temps de guerre, par le jeu de la loi de l'offre et de la demande.

D'autre part, l'application de la thèse du prix de revient aboutira certainement à des inégalités, contraires au principe de l'égalité des charges, qui domine, selon M. Berthélemy, la matière des réquisitions. Les réquisitions se répartissent déjà inégalement entre tous les citoyens, et en dédommager ceux qu'elles ont frappés par une indemnité fixée sur cette base les froissera d'autant plus qu'ils verront en même temps leurs concurrents vendre leurs marchandises à des conditions plus rémunératrices. En outre, un même produit se trouvera avoir un prix de revient différent selon les individus, en raison de leur plus ou moins grande habileté industrielle, en raison des différences de conditions d'exploitation ; et l'autorité militaire obtiendra ce résultat étrange d'allouer des indemnités dissemblables pour une prestation identique.

C'est ce qu'exprime parfaitement un jugement rendu par le tribunal civil de Carpentras, le 23 novembre 1915 (1) : ●

« Attendu que si la thèse de l'Intendance était adoptée, on aboutirait à ce résultat ridicule que le prix d'une denrée devrait être établi pour chaque réquisitionné eu égard aux conditions particulières de son exploitation, de telle sorte que dans la même commune les prestataires toucheraient des prix différents pour les mêmes marchandises ; en second lieu, le réquisitionné se trouverait toujours dans une situation inférieure à celle du producteur son voisin peut être non réquisitionné, le premier ne pouvant tirer de sa marchandise que le prix de revient augmenté d'une quote-part invariable de frais généraux, le second pouvant au contraire la vendre au mieux de ses intérêts et selon le cours du jour. »

Et enfin les économistes eux-mêmes s'efforcent de porter un dernier coup à cette théorie. Les partisans de cette thèse tiennent le coût de production pour fondement de la valeur. Or, M. Cide écrit : « On entend dire souvent, et même de grands économistes ont enseigné que la valeur est déterminée par le coût de production. On pourrait dire aussi bien et à plus juste titre que c'est le coût de production qui est déterminé par la valeur de l'objet qu'on veut produire. En effet, la première règle de l'art de l'entrepreneur, avant d'entreprendre la production d'un article nouveau, c'est de se demander à quel prix il pourra le vendre,

(1) D. P. 1916 2.12.

et ensuite s'arranger de façon à ne pas dépenser pour le produire puisqu'il ne vaudra. A plus forte raison s'il s'agit d'un article coté déjà sur le marché (1) »

Théorie de la valeur normale ou moyenne.

MM. Lafon et Bonnecase se sont particulièrement appliqués à découvrir le sens du mot valeur, et ont cru trouver son critère dans la valeur normale ou moyenne.

D'après eux, ces deux termes, du moins en pratique, coïncideraient de telle sorte qu'il n'y aurait aucun inconvénient à les confondre : et cette signification identique se traduirait ainsi : valeur moyenne atteinte par un produit pendant une période suffisamment longue.

Les termes de l'article 2 de la loi de 1877 « Indemnité représentative de la valeur » s'analysent en deux éléments, l'un négatif, l'autre positif. Le premier, c'est l'absence rigoureuse de tout bénéfice commercial ou exceptionnel, c'est-à-dire résultant de la spéculation ou des circonstances ; le deuxième, c'est la représentation en argent de la valeur moyenne ou normale.

La partie négative de leur thèse repose sur l'argumentation qu'ils tirent de la terminologie de l'article 2. Ils insistent sur l'emploi intentionnel qu'a fait le législateur du mot « indemnité », et en concluent que, si la loi avait voulu reconnaître au prestataire le droit au « *lucrum cessans* » comme au « *damnum emergens* », elle aurait eu recours à un terme plus explicite, elle n'aurait pas dit : dédommagement, réparation, indemnité, mais bien plutôt eût parlé de dommages-intérêts qui embrassent à la fois l'idée de perte et de bénéfice. Frappés par le caractère des réparations accordées à ceux qui ont souffert de la guerre dans leurs personnes, à ceux dont les soutiens sont morts au combat, ils se demandent si le législateur de 1877 qui n'accordait aux victimes des opérations de guerre qu'un secours, pouvait réellement, quand il s'agissait d'indemniser des réquisitions parler un langage qui donnât implicitement une aussi grande extension aux droits des prestataires.

Mais quand il s'agit de justifier leur conception de cet élément positif de l'indemnité, des difficultés s'élèvent plus redoutables.

(1) *Précis d'économie politique*, page 153.

Peut-on, même scientifiquement, employer le mot de valeur normale ? Et n'est-ce pas là une simple illusion ? La loi de l'offre et de la demande, d'où dépend la valeur courante, est la seule règle des échanges ; de son fonctionnement, résulte la hausse ou la baisse des produits. Il n'existerait donc pas d'étalon de la valeur. Cependant, M. Cauwès, repousse cette argumentation (1) : « le raisonnement, écrit-il, porte sur une équivoque. De ce qu'il n'existe pas de choses qui soient affranchies des effets de l'offre et de la demande, on ne saurait légitimement conclure qu'il n'existe pas d'autres règles de détermination. . . . On peut donc concevoir une valeur normale, une mesure naturelle de la valeur, une proportionnalité entre la valeur de différentes choses, quoiqu'il n'y ait point d'étalon de la valeur, c'est-à-dire une unité invariable qui soit à la valeur ce qu'est le mètre aux mesures de longueurs ». Mais cette valeur normale ne saurait comporter les brusques et violentes variations des prix courants ; elle semble par définition même comporter une certaine stabilité. « Il est fâcheux, constate M. Cauwès (*op. cit.*), d'être obligé de reconnaître que, sur une question aussi fondamentale, la doctrine est encore hésitante. Et cependant admettre que l'offre et la demande sont la seule règle des échanges, ce serait avouer que la répartition qui en procède est un jeu de hasard, et par conséquent compromettre la légitimité des propriétés individuelles. »

Comment, dès lors, pouvoir déterminer cette valeur normale ? MM. Lafon et Bonnet, en empruntent la définition à l'économiste anglais Marshall : « la valeur normale ou naturelle est la valeur que les forces économiques tendent à créer à la longue. C'est la valeur moyenne qu'amèneraient les forces économiques si les conditions générales de la vie demeuraient stationnaires pendant un temps assez long, pour leur permettre de produire leur effet (2). » Suivant donc que l'on envisagera une période de longue ou de courte durée, l'élément qui influera le plus sur cette valeur, sera, dans le premier cas, le coût de

(1) *Traité d'économie politique*, tome I, page 302 et suivantes.

(2) M. Larnaudé souligne cette définition d'une critique fort juste en faisant remarquer qu'elle pèche en ce qu'elle emploie à deux reprises le mot même qu'il s'agit de définir, et que d'autre part, les conditions de la vie ne pouvant demeurer stationnaires, l'hypothèse prévue n'est pas réalisable.

Mais n'y a-t-il pas lieu de ne pas se montrer trop strict, puisque, selon l'adage que rappelle M. Larnaudé lui-même, *omnis definitio in jure periculosa*.

production, et dans le deuxième, la demande. La valeur normale ne pouvant être dégagée que si l'on envisage une période suffisamment longue, sa cause déterminante sera le coût de production. Mais on est alors amené à se demander, puisque l'indemnité doit être basée sur la valeur moyenne, si le prestataire qui pourra n'obtenir parfois que le minimum de ce coût de production, sera suffisamment rémunéré du travail fourni, des dépenses effectuées. N'est-ce pas là un résultat dangereux, car, « si d'une façon constante dans un genre d'industrie déterminé, le coût de production n'était pour le moins couvert par la valeur des produits, il est manifeste que le producteur découragé se porterait vers une autre industrie ou cesserait de produire. » Aussi, cette valeur normale, même ainsi entendue, doit certainement comprendre un minimum de profit, car il est bien évident que, si la valeur d'échange ne pouvait pas compenser le prix de revient, la production s'arrêterait immédiatement. De même, et en sens inverse, au cas où le profit serait excessif, il serait vite réduit à des proportions plus normales par le seul jeu de la concurrence, un tel profit devant nécessairement susciter, de par l'élévation de son taux, des entreprises nouvelles.

Nous venons de prononcer le mot profit. Or nous avons écrit plus haut que la nature même des réquisitions proscrivait tout bénéfice. Ne devrait-on pas dès lors, quand il s'agit d'indemniser d'une prestation fournie, déduire ce profit de la valeur normale ? Ce serait évidemment soutenable, mais il ne convient pas d'être plus royaliste que le roi, et puisque l'Etat a pris pour base de ses offres devant les Tribunaux des tarifs supérieurs à une valeur normale ou moyenne rigoureusement calculée, pourquoi, dans notre évaluation théorique de l'indemnité de réquisition, faire abstraction de ce profit ?

En effet, au cours de cette guerre, sous la pression des circonstances, l'Etat a dû, devant les spéculations scandaleuses qui s'effectuaient sur les denrées de première nécessité, devant ces hausses subites que l'état du marché ne justifiait en rien; recourir à une mesure exceptionnelle, à une mesure de salut public dont l'origine remonte à la Révolution, à savoir la taxation des denrées.

Il appartenait au Gouvernement, devant la disproportion des besoins avec les ressources de prendre en mains le Ravitail-

lement, et d'opérer discrétionnairement une dispension générale. Cependant les politiciens, les économistes ont les uns et les autres, protesté contre la prise de pareilles mesures et surtout contre leur maintien après la cessation des hostilités. Les premiers alléguaient que nous étions au pays de la liberté individuelle, que c'était une insupportable tyrannie, particulièrement odieuse à notre tempérament national, que ce système où les produits étaient d'avance tarifés par la loi, et le commerce réduit au rôle d'agent de l'Etat. Les économistes démontraient que l'échange seul opérait un règlement équitable, une permutation d'où résultait la rémunération définitive des efforts individuels : tout ce qui touchait à la liberté des échanges devait donc être funeste.

Cette argumentation semblait présenter d'autant plus de force que les résultats de la taxation générale furent souvent de raréfier le produit sur le marché, tandis qu'en sous main, on en trafiquait à des prix exagérés. Mais si les mesures prises par le Gouvernement n'ont pas toujours atteint le but qu'elles se proposaient, il n'en résulte pas qu'elles aient été mauvaises dans leur essence ; peut-être faut-il attribuer leur échec aux modalités de leur application, peut-être à l'insuffisance des sanctions non pas édictées, mais prises en fait. Il n'empêche que le Gouvernement se devait, en présence des spéculations auxquelles donnait lieu le commerce des denrées alimentaires, devant ces enrichissements si rapides qu'ils constituaient comme un défi aux souffrances de ceux qui se battaient, de prendre les mesures propres, dans la mesure du possible, sinon à amener une réduction sensible du coût de la vie, du moins à donner à l'opinion publique cette satisfaction d'amour-propre de savoir suspendue sur la tête des trafiquants la menace d'une sanction pénale. Et de fait, cette simple menace aura probablement fait hésiter plus d'un commerçant à donner au mouvement de hausse toute l'ampleur qu'il eut peut-être souhaité lui voir prendre.

Mais ces taxes, applicables à presque tous les produits, plus particulièrement à ceux dont l'Etat avait le plus urgent besoin, à ceux qui étaient de consommation la plus courante, ne pouvaient être établis d'après les taux révélés par les mercures pour les raisons que nous exposons tout à l'heure. Il fallait qu'elles fussent d'une part suffisamment élevées pour

permettre au producteur d'y trouver un gain équitablement rémunérateur de manière à assurer la continuité de la production, et d'autre part, telles qu'elles pussent faire échec aux combinaisons secrètes des spéculateurs à la hausse qui entretenaient et amplifiaient le mouvement ascensionnel des prix ; en un mot, elles devaient être en harmonie avec l'état économique du marché, dont on aurait au préalable éliminé les éléments suspects, anormaux, qui en faussaient l'aspect véritable. Et n'est-ce pas déjà là évoquer l'idée d'une valeur normale largement entendue ?

Cependant, pour donner à ces tarifs la valeur qu'ils devaient avoir, pour s'imposer à tous, il fallait qu'ils fussent établis ailleurs que dans la « tour d'ivoire » des conseils de cabinet, il fallait avoir recours à ceux qui, de par leur situation, de par leurs fonctions, étaient à même de fournir des données utiles. C'est ce que comprirent les différents Gouvernements qui furent appelés à prendre de semblables mesures ; et les taxations apparurent si conformes aux conditions normales du marché, leur valeur fut si justement appréciée que les cours judiciaires consacrèrent par leurs décisions les prix qu'elles édictaient, en firent application aux litiges soulevés par l'évaluation du quantum de l'indemnité des réquisitions, justifiant leur confiance en ces mesures par des attendus ainsi conçus ;

« Attendu que les tarifs en ont été arrêtés par le Ministre de la Guerre, après avis du Directeur des Services Agricoles de chaque Département, par conséquent de la personne la mieux qualifiée dans chaque département pour en évaluer les produits à leur juste valeur en tenant compte de toutes les circonstances locales..... »

(Cour de Pau, 13 décembre 1916) (1).

Bien mieux, un arrêt de la Cour de Cassation sanctionnait ces vues des tribunaux, et donnait aux taxations prévues par la loi de 1916 une portée absolue, en décidant qu'elles s'imposaient non seulement aux particuliers dans leurs transactions privées, mais encore aux tribunaux dans toutes les évaluations que ceux-ci sont appelés à faire.

« Attendu que les dispositions de la loi sus visée n'impliquent aucune distinction et ont une portée générale et absolue, que la taxation établie par les décrets qu'elle prévoit s'impose non seulement aux particuliers dans leurs transactions privées,

(1) D. P. 1916. 2. 188.

mais encore aux tribunaux dans les évaluations que ceux-ci sont appelés à faire, quelque soit le fait juridique qui rend ces évaluations nécessaires. »

(Req. 22 décembre 1919, Malterie Franco-Suisse c/ Ministre de la Guerre.)

Cet arrêt plus récent mérite qu'on le souligne. Ainsi donc les taxations établies par le Gouvernement s'imposent aux tribunaux sans que ceux-ci puissent en discuter le montant. Qu'est-ce à dire, sinon que pour certaines denrées, la fixation de l'indemnité jusqu'à présent judiciaire va devenir pour ainsi dire légale, et que les Commissions départementales d'évaluation vont être désormais dans ces cas un organisme absolument inutile.

On aura pu s'étonner de ne pas nous voir consacrer dans notre thèse plus de développement aux fonctions des Commissions d'évaluation. Nous ne nions pas certes l'importance que leur attribuait le législateur, nous savons, par expérience, le parti qu'ont pu tirer de leurs avis les Représentants de l'Intendance devant les tribunaux ; mais, nous en connaissons aussi le fonctionnement intime, nous avons assisté à leurs réunions, avons pu constater que les tarifs établis par l'Intendance y étaient généralement adoptés d'office, sauf au cas de manifeste exagération (par exemple en matière de réquisition de transports) et avons noté que, lorsqu'il existait un écart moyen entre les prétentions de l'une et l'autre partie, leurs décisions ne constituaient pour ainsi dire qu'une sorte de « cote mal taillée » établie sans aucune autre idée directrice que le désir de concilier les adversaires ; et encore nous passons sous silence le travail préparatoire *sui generis* effectué parfois par le fonctionnaire de la Préfecture, délégué au Service des Réquisitions souvent d'accord avec l'Intendance. Aussi, bien que ne nous permettant pas une généralisation abusive, nous ne pouvons nous empêcher d'avoir une médiocre confiance en la valeur des avis qu'elles sont appelées à donner ; tout autres sont d'ailleurs les évaluations faites par les Commissions spéciales d'Evaluation établies pour les Réquisitions de carrières, terrains, chemins de fer à voie étroite, composées d'éléments techniques, consciencieux, et qui s'efforcent de motiver les avis qu'elles donnent.

Une autre application, également intéressante de cette théorie se rencontre en matière de Réquisition de cantonnement.

L'administration militaire a été amenée au cours de la guerre à occuper dans la zone de l'intérieur, en dehors des immeubles à ce affectés, des maisons et locaux privés dont elle avait besoin pour loger les troupes qu'elle ne pouvait, faute de place, installer dans ses casernés, soit en raison de la mobilisation de nouvelles classes, soit à cause de la cession de ses bâtiments aux troupes alliées. Lorsque, faute d'entente, il n'était pas possible de passer un bail, l'administration militaire devait réquisitionner. Or, en matière de réquisition de cantonnements, la loi de 1877 a édicté un tarif basé sur le nombre d'occupants et le nombre de nuits. Il y avait donc lieu de l'appliquer. Mais le nombre des occupants devant inévitablement varier chaque mois, selon l'effectif du Dépôt, un tel mode d'indemnisation devait, par suite, entraîner pour chaque mois des allocations différentes, l'ensemble pouvant se solder, comparativement à la valeur locative de l'immeuble, par un bénéfice appréciable ou une perte sensible. Tant que les propriétaires, en raison du chiffre élevé des occupants, touchèrent des indemnités supérieures ou égales au prix qu'ils tiraient de leur immeuble quand il était loué, ils admirèrent volontiers ce mode de règlement; mais, dès que les effectifs diminuèrent, que partant, les indemnités allouées devinrent inférieures, ils protestèrent affectant un certain étonnement de ces variations inexplicables, selon eux, des sommes payées par l'Intendance. Celle-ci répondait que le tarif prévu sans distinction par la loi devait être appliqué sans distinction, et que les indemnités fixées par elle pour le logement des troupes ne pouvaient donner lieu à des transactions. A la suite de plusieurs décisions de justice rendues dans un sens qui lui était défavorable, l'Intendance modifia ses vues, et une circulaire du 29 février 1916 (1) reconnaissait que le législateur n'avait envisagé qu'une occupation de courte durée en cohabitation avec l'habitant, et n'avait prévu ni la réquisition de l'usage complet d'une habitation ou d'un domaine non occupé, ni la prolongation de l'occupation chez l'habitant, telles que les conditions de la guerre actuelle l'ont rendu nécessaire. « Lorsque la double condition de la communauté de vie avec l'habitant et la courte durée de l'occupation (une quinzaine de jours au maximum) n'est pas réalisée, les raisons mêmes pour lesquelles le tarif de l'article 33 a été établi, se trouvent faire

(1) *Journal Officiel* du 16 mars 1916.

défaut. » Mais, dès l'instant qu'on n'indemnisait plus suivant le taux l'égal, on venait à tomber sous le coup de l'article 2 ; et il convenait d'allouer au prestataire une indemnité représentative de la valeur locative. Les prétentions des prestataires à être indemnisés d'après le cours commercial devaient donc se rencontrer à nouveau, puisque la hausse générale des loyers était si favorable à leurs intérêts, et à l'appui de leurs demandes, ils ne manquèrent pas de produire les prix courants auxquels se louaient les autres immeubles, les baux qu'ils étaient sur le point de passer quand la réquisition vint le leur interdire. L'autorité militaire eut alors beau jeu à invoquer la spéculation si manifeste et beaucoup plus facile à démontrer, car elle pouvait prouver la date d'entrée dans le patrimoine, le loyer d'avant guerre, le degré réel de l'augmentation des charges de la propriété immobilière. La plupart des tribunaux surent d'ailleurs distinguer les causes normales et anormales de hausse, et très souvent, firent échec aux prétentions des propriétaires, déclarant que le prix d'un bail que la réquisition avait empêché ne pouvait être pris en considération par eux, et que la réquisition même des immeubles, l'afflux dans les pays du centre des réfugiés des régions envahies, l'arrivée des troupes alliées et plus particulièrement des Américains, avaient créé un mouvement factice de hausse, dont les indemnités de réquisitions ne pouvaient subir le contre-coup. Faisant abstraction des éléments exceptionnels qui influaient sur le cours des loyers, tenant compte des indications fournies sur les baux d'avant guerre par le contrôleur des Contributions, les tribunaux arrivèrent à établir un graphique explicatif pour ainsi dire de la hausse, telle évaluation subite due manifestement à tel événement, et ils purent ainsi déterminer pour un immeuble donné la valeur locative normale, dont ils allouèrent la représentation au prestataire.

Cette théorie de la valeur normale dont nous venons de voir deux applications intéressantes a également été adoptée par certains tribunaux.

« Attendu qu'il ressort des statistiques produites que pour une période de quinze ans, on trouve que le prix moyen du quintal de blé en France pour le mois de janvier, époque de la réquisition, a varié de 18 fr. 95 en 1900, à 22 fr. 65 en 1907, et de 24 à 26 francs en 1914 ; que sur la place du Mans, le prix moyen du quintal de blé qui était de 23 fr. 90 en 1907, s'est tenu aux environs de 26 francs en 1912, 1913, 1914 : que ces prix moyens

comportent nécessairement un bénéfice pour les récoltants vendeurs ; que par suite le prix de revient est donc inférieur à la moyenne et par conséquent au tarif de 27 francs »

(Tribunal civil de Mamers, 12 juillet 1915.)

« Attendu qu'en raison de la durée ou de la gravité sans précédent du conflit européen, ces troubles économiques ne cessent de se manifester d'une manière saisissante par la fluctuation des cours commerciaux dont l'élévation souvent en disproportion insolite avec les prix de revient des objets doit être en grande partie attribuée aux regrettables agissements des producteurs ou des vendeurs intermédiaires qui escomptant les immenses besoins du ravitaillement déterminent sur les marchés régionaux des prix de hausse que le loyal et libre jeu de la loi de l'offre et de la demande n'eut jamais permis d'atteindre....; que ces nombreuses acceptations impliquent que le prix proposé était suffisamment rémunérateur et représentait bien la valeur normale, réelle et actuelle du quintal métrique de haricots. »

(Cour de Pau, 13 décembre 1916) (1).

Enfin un jugement du tribunal civil de la Seine en date du 13 juin 1918 (2), rendu à propos d'une réquisition de matériel de chemin de fer à voie étroite, admirablement motivé, nous apparaît comme un vigoureux raccourci de la thèse de la valeur normale, et serait tout entier à citer.

« Attendu.... que l'impossibilité d'appliquer d'autres prix (que ceux en cours lors de l'ouverture des hostilités), provient de l'élévation depuis la guerre du coût des matériels de chemins de fer à voie étroite, due aux réquisitions mêmes dont ils ont été l'objet, au renchérissement des matières premières et de la main-d'œuvre causé par l'état de guerre.

»Attendu que les prix pratiqués pour ces matériels ont été viciés d'abord par les réquisitions extrêmement nombreuses et portant sur des objets en nombre relativement limité, que l'élévation de la main-d'œuvre, la hausse des matières premières qui ont ensuite influé sur ces prix apparaissent comme exclusivement dues à l'état de guerre; que l'augmentation des prix a ainsi un caractère anormal qui ne permet pas de les prendre comme élément de comparaison.

»Attendu que le fait du remplacement est un fait hypothétique et toujours postérieure à la réquisition; que cette constatation suffit pour l'écarter de l'appréciation de la valeur de l'objet réquisitionné; que d'ailleurs le prix du nouveau matériel sera l'un des facteurs de l'établissement du prix des travaux à entreprendre dans l'avenir qui supporteront la surcharge éventuelle ainsi imposée à l'entreprise

»Attendu que les prix du matériel neuf en 1914 à une époque où nulle cause de trouble n'influaient sur les cours donnent assurément une base d'appréciation solide.... et que la

(1) D. P. 1916.2.188.

(2) *Gazette des Tribunaux*, 19/20 août 1918.

réduction (faite sur les prix de 1916), se justifie puisque cette hausse est d'après ce qui précède due exclusivement à des facteurs qui la vicient et ne permettent pas de la considérer comme en corrélation avec la valeur vraie. »

Cette thèse n'est évidemment pas telle qu'elle ne comporte pas quelques critiques, et certains auteurs, qui veulent bien cependant lui reconnaître une certaine ingéniosité déclarent catégoriquement qu'elle ne saurait être accueillie. C'est qu'en effet, disent-ils, on compare des choses qui ne sont pas comparables. On compare une année de guerre avec une période d'années de paix et des conditions toutes différentes de production. Par conséquent le prix qui pouvait être rémunérateur dans la période de paix peut actuellement constituer le producteur en perte et les indications fournies par les prix des années antérieures ne donnent pas d'éléments sérieux d'appréciation.

Soit, mais alors à époque de paix, législation de paix ; à époque de guerre, législation de guerre : les règles suivies pour l'indemnisation des prestataires en temps de paix ne sauraient être les mêmes qu'en temps de guerre. Déjà les libertés individuelles subissent de sérieuses limitations : il faut un passeport pour aller au Havre, l'inviolabilité de la correspondance n'est plus respectée ; il est des cas où l'on n'a plus le droit d'exprimer sa pensée ; le droit de propriété lui aussi se trouve parfois atteint. Il faut donc reconnaître qu'en temps de guerre les grands principes pour lesquels nos pères firent jadis une Révolution se trouvent plus ou moins sacrifiés. Le principe de justice, lui aussi, ne sera pas davantage observé : les prestataires ne seront pas toujours complètement dédommagés de la perte subie. Et pourquoi pas ? Il ne s'agit plus aujourd'hui de ravitailler une armée de 200.000 hommes qui se battent sur un front de 50 kilomètres ; il ne s'agit plus, comme en 1870, de faire face à 300 millions de dépenses mensuelles. C'est aux besoins de la nation entière que le Gouvernement doit subvenir, c'est à plus de 3 milliards par mois que s'élèvent les dépenses ; on ne se bat plus pour une rectification de frontières, pour la possession d'une province : l'enjeu du combat, c'est la vie d'un pays. Le Gouvernement a pour mission de sauver la Patrie, de lui permettre de lutter, de tenir, de durer. La grandeur même des fins qu'il poursuit peut le dispenser de réparer tous les dommages qu'il cause : il les atténue dans la mesure du possible, il ne peut

être que regrettable qu'il ne répare quelques fois que partie du préjudice subi.

Malgré le peu de succès de cette thèse parmi les auteurs et la jurisprudence, nous serions, pour notre part, presque tenté d'en admettre, sinon toutes les idées, au moins les grands principes. Evidemment, la grosse objection, c'est que l'évaluation de l'indemnité ainsi entendue risquera de ne pas donner au prestataire l'intégralité de la réparation à laquelle il a droit. Nous reconnaissons que ce résultat est possible. Mais, -- et il ne nous déplait pas de le répéter, -- il est bien certain que les prestataires peuvent se voir imposer un sacrifice : la nature même des réquisitions le permet. Ce ne sera pas davantage un échec au principe de l'égalité des charges : en période de guerre, en effet, tout le monde souffre de la guerre ; tout au moins chacun en souffre-t-il différemment dans sa personne ou dans son patrimoine. Pourquoi les propriétaires de produits réquisitionnés crieraient-ils à l'inégalité et à l'injustice, parce qu'une indemnité seulement leur est accordée ?

Il faut donc oublier un peu ici le point de vue du prestataire ; il faut dominer la question d'un peu haut, envisager la nature du droit de réquisition, le rôle que les réquisitions remplissent. Il y a lieu de se pénétrer de cette idée que la législation des réquisitions est une réglementation faite pour les périodes de crise, que l'action de l'Etat doit donc non seulement ne pas être entravée, mais encore être facilitée par le concours volontaire de tous les citoyens. Si donc, des particuliers s'efforcent de profiter du trouble économique des périodes de guerre pour augmenter au détriment de l'Etat leur fortune personnelle, c'est un droit pour la nation de prévenir leurs agissements répréhensibles, et de leur imposer, le cas échéant, l'aide qu'ils se refusent d'apporter par la contribution de leur patrimoine, à ceux qui luttent par les armes.

CHAPITRE IV

Les grandes lignes de l'évolution jurisprudentielle jusqu'à l'arrêt du 6 mars 1917. L'arrêt fondamental rendu par la Cour de Cassation le 6 mars 1917.

Il eût été intéressant de dégager de l'étude de la jurisprudence parue sur les Réquisitions, les principes qui ont guidé les tribunaux dans leurs décisions, de tâcher de suivre l'évolution qui s'est faite dans leur conception des réquisitions, par suite dans la détermination du quantum des indemnités représentatives. Mais cette étude eût pu déjà à elle seule constituer un sujet de thèse, et c'est pourquoi nous nous en tiendrons à l'esquisse, faite à grands traits, des tendances que nous avons cru successivement rencontrer dans la jurisprudence sur notre question.

Une remarque préalable s'impose : nous estimons qu'il n'y a pas lieu de tirer partie des décisions des tribunaux de paix. En effet, laissés libres de former leurs convictions comme bon leur semble, soustraits en fait au contrôle de la Cour de Cassation, possédant en matière de réquisition une compétence beaucoup plus étendue qu'en droit commun (la loi de 1905 ne s'applique pas au domaine des réquisitions), les juges de paix apprécient souvent suivant leur tempérament, de sorte que dans le ressort d'un même tribunal de première instance, on rencontre la plus grande diversité de jugement sur la même matière. Les uns, sensibles à la thèse du sacrifice que doit s'imposer le prestataire, se laissent facilement émouvoir par l'évocation du profiteur de guerre, souvent surtout ils sont impressionnés par le droit supérieur de l'Etat : ceux-là n'accorderont jamais au prestataire que son prix de revient. D'autres, animés d'un esprit opposé, se considèrent comme les défenseurs des justiciables contre l'avidité

de l'Etat et la cupidité du fisc ; ils s'élèvent contre les procédés de l'Intendance et concèdent au prestataire les prix du commerce : d'avance, les représentants de l'Intendance ont perdu devant eux leur procès.

Sous le bénéfice de cette observation, et en restant dans le domaine du général, il nous a paru que Cours d'appel et tribunaux ont diversement cherché un fondement à leurs décisions, jusqu'à l'arrêt fondamental du 6 mars 1917. Bien que cet arrêt eût peut-être gagné à être plus explicite, il a néanmoins posé quelques règles essentielles qui ont par la suite guidé les juges dans leurs appréciations de la valeur des prestations fournies, de sorte que l'on rencontre désormais un peu plus d'uniformité dans les décisions rendues. Il serait erroné d'ailleurs de croire que, dans cette grande variété de jugements et arrêts rendus dans la période antérieure, on ne saurait trouver comme des courants d'idées plus particulièrement marqués. A notre avis, on peut distinguer dans cette première période deux phases essentielles : dans une première phase, les tribunaux semblent disposés à écouter favorablement la thèse de l'Intendance, en raison de l'élan patriotique qui règne durant les premiers mois de la guerre ; mais, — et voici la deuxième phase qui commence — les hostilités se prolongent, les revenus des particuliers diminuent, les intérêts privés se manifestent plus âprement, et peu à peu, les tribunaux se mettent à indemniser le prestataire d'après le cours commercial, d'autant plus que ce point de vue est brillamment et vigoureusement soutenu dans différentes revues juridiques. Un mouvement de réaction se produit néanmoins sous l'influence de scandaleuses spéculations, et l'Intendance réussit dans certains cas à faire admettre que l'indemnisation sera suffisante avec l'allocation du prix de revient majoré des frais généraux, de toutes dépenses occasionnées au prestataire par la conservation de la chose.

Nous nous proposons d'examiner ces tendances contraires, de déterminer les motifs sur lesquels se sont basés les juges pour adopter l'une ou l'autre de ces thèses et nous consacrerons quelques développements à l'arrêt du 6 mars.

Les termes vagues de la loi « indemnité représentative de la valeur » devaient permettre aux magistrats de satisfaire leurs tendances à juger en fait ; aussi ont-ils commencé par se reconnaître pleine et entière liberté d'appréciation, et certains même

ont prétendu à des pouvoirs souverains analogues à ceux des jurys d'expropriation. Ils se trouvaient donc amenés à replacer les réquisitions dans le milieu social et économique où elles étaient appelées à jouer, et à sortir de leur rôle habituel d'interprètes de la loi ; ils ont ainsi, dans leurs attendus, fait appel à des considérations d'ordre extra-juridique sur lesquelles ils ont fréquemment basé leurs conclusions. Il n'est donc besoin que de feuilleter les décisions rendues pour dégager les sentiments, qui, beaucoup plus que les raisonnements, ont déterminé le sens dans lequel se sont prononcés les juges.

Au début, la population entière, dans un bel élan patriotique se sent disposée à accepter tous les sacrifices pour assurer la victoire. On aurait honte de faire valoir trop haut ses revendications d'intérêts, au moment où nos soldats se dépensent magnifiquement pour la victoire, et, lorsque des prestataires réclament leurs droits avec une excessive âpreté, les tribunaux qui les déboutent ne font que s'associer à un mouvement de réprobation générale.

Il est intéressant de signaler le grand nombre de jugements qui ont fait état de ces considérations.

« Attendu que l'argument des prestataires ne mérite pas d'être pris en considération comme illégitime dans les pénibles circonstances présentes où il ne doit pas être plaidé le manque à gagner alors qu'il s'agit de l'alimentation des admirables soldats qui défendent avec tant de bravoure et d'abnégation le sol sacré de la France envahie. »

(Tribunal de paix de Saint-Maximin (Var), 7 janvier 1916.)

Si le tribunal civil de Saint-Amand (8 septembre 1915), d'Auxerre (24 novembre 1915), Castelnaudary (16 juin 1916) ne parlent pas le même langage, c'est du moins l'expression des mêmes sentiments qu'on trouve dans leurs attendus.

Quelqu'imprécise que soit l'étendue de l'idée de sacrifice contenue dans cet enthousiasme patriotique, et bien que l'on puisse s'étonner de ces considérations un peu inattendues dans des décisions judiciaires, il convient, malgré tout de ne pas négliger ces données d'ordre psychologique.

Mais la guerre dure. Des gens de ressources naguère modestes ont édifié des fortunes, tandis que d'autres voyaient les leurs s'écrouler. Des appétits de luxe, de violents désirs de satisfactions matérielles naissent dans la masse, provoqués et entretenus par l'élévation des salaires ouvriers ; et un goût effréné du plaisir

s'affirme généralement dans toutes les classes de la Société : aussi tous ceux que la mobilisation a épargnés, ou que leur état de santé éloigne du front, stimulés par l'exemple de ces fortunes brusquement surgies, veulent gagner de l'argent. Quand les tribunaux viennent imposer à des prestataires déjà mécontents du fait même de la réquisition le sacrifice de leur gain, on devine facilement la vivacité des protestations, la violence des récriminations que leurs jugements suscitent. Cependant des professeurs, des avocats, dans des articles parus aux différentes revues et journaux, développent des arguments favorables aux intérêts des citoyens réquisitionnés : la réquisition, disent-ils, n'est autre chose qu'une expropriation pour cause d'utilité publique (on connaît l'expropriation, on la juge comme une source de bénéfices certains, et d'avance les prestataires sont conquis à cette thèse). Elle doit donc comporter le dédommagement intégral du préjudice causé : la valeur, c'est le prix des mercuriales, et quant au bénéfice, il ne saurait être question de le supprimer, puisqu'il est démontré qu'il ne peut être séparé de la valeur, s'y incorporant dès qu'il apparaît. Les tribunaux se laissent gagner par cette argumentation, et dès la fin de 1915, la théorie du cours commercial fait des progrès ; 1916 voit son plein épanouissement.

Essayons de déterminer les considérations qui ont pu amener un tel revirement dans la jurisprudence.

Tout d'abord, et incontestablement, nous rencontrons le retard mis par l'Intendance à effectuer le règlement. S'agit-il de réquisitions de denrées ou d'objets mobiliers, la complication de la procédure risque déjà de reculer considérablement la date du paiement : sans parler de la confection des états modèle A ou A bis, de leur transmission, de leur envoi qui constituent déjà de longues formalités, il peut se faire que les pièces régulières fassent défaut, ce qui entraîne, en admettant que l'Intendance ait passé outre, le refus par la Trésorerie de payer le mandat. S'agit-il de réquisitions de terrains (champ de tir par exemple), un procès-verbal de la réunion de la Commission Spéciale d'Evaluation, contenant l'estimation du dommage, est transmis au Ministre compétent qui fixe la somme à allouer ; notification de sa décision, et seulement alors, en cas de refus, transmission à la Commission départementale. Nous ne contestons pas d'ailleurs que des mesures aient été prises pour atténuer ces causes de retard (à défaut d'ordre régulier de réquisition, certi-

ficat du Maire attestant la réalité de la réquisition, faculté donnée au Sous-Intendant de statuer sur le quantum de l'indemnité en matière de réquisition de terrains, si celle-ci n'est pas supérieure à 500 francs); mais elles sont bien certainement insuffisantes.

La question présente d'ailleurs, un plus grand intérêt qu'on ne le pense. Bien qu'en pure logique, la détermination du quantum d'une indemnité ne doive pas dépendre du délai de paiement, il n'en reste pas moins que la charge imposée au prestataire grandit avec le temps écoulé entre la délivrance du bon de réquisition et la remise du mandat. Aussi dès la fin de 1915, certains tribunaux déclarent qu'il leur a paru équitable d'indemniser le prestataire du dommage causé par le retard subi.

« Attendu qu'il est incontestable que A. privé tout à la fois de sa marchandise de tout ou partie de sa valeur a dû se procurer ailleurs les capitaux qui lui sont nécessaires pour soutenir son commerce ; attendu qu'il a subi un dommage. »
(Tribunal civil de Carpentras, 23 nov. 1915.)

D'autre part, les avocats des prestataires ne manquaient pas de faire ressortir la situation désavantageuse de leurs clients, par rapport à celle de ceux de leurs concurrents qui avaient échappé à la réquisition. Ils invoquaient l'autorité de M. Berthélemy, et s'appuyaient sur sa doctrine pour démontrer quelle violation du principe de l'égalité des charges constituait la déduction du bénéfice sur la valeur courante de la prestation. L'argument était de nature à faire impression, et de fait il porta ses fruits. Le tribunal d'Auxerre dans un jugement du 24 novembre 1915 déclare que « le législateur a voulu assurer aux citoyens la juste indemnisation de tout ce dont il est privé afin que les charges sociales entraînées par la défense de la Patrie soient également réparties entre tous », et les tribunaux de Carpentras (Jugement précité) et d'Etampes (Jugement du 23 mars 1916) développent cette idée : On ne saurait, disent-ils en substance mettre le prestataire dans une situation inférieure à celle de ceux qui, n'ayant pas été réquisitionnés, pourraient vendre au cours du jour, réalisant ainsi un avantage considérable, et cette argumentation, dont l'exactitude doctrinale est si contestable (voir *suprà* deuxième chapitre) devait fatalement exercer une certaine séduction sur une nation de tendances démocratiques.

Enfin, la durée même des hostilités allait fournir un argument aux partisans du cours commercial. Le ralentissement de toutes les transactions, les pertes qui en résultaient ne pouvaient se prolonger sans affaiblir les forces de résistance de la Nation. Mais il faut bien reconnaître qu'il était délicat d'encourager les citoyens à se remettre à leurs affaires, et à produire avec plus d'ardeur que jamais, si leurs efforts devaient aboutir à une réquisition qui ne les dédommagerait que de la perte subie, sans rémunération du travail effectué, des efforts accomplis. L'objection avait une telle force que l'Intendance même en fut frappée, et qu'elle se décida ainsi plusieurs fois successivement à relever ses tarifs. Les réquisitions de blé illustrent ces faits de façon saisissante. Tant que les tarifs ne furent pas jugés suffisamment rémunérateurs, les paysans abandonnèrent la culture du blé pour d'autres dont les produits non taxés rapportaient bien davantage ; on ne connut d'autres remède à ce mal que l'élévation des tarifs. Et c'est ainsi que le blé, taxé 30 francs le quintal par la loi du 16 octobre 1915, passa à 33 francs (loi du 29 juillet 1916), à 36 francs (loi du 30 janvier 1917) à 50 francs (loi du 13 juillet 1917), et enfin à 75 francs (décret du 21 mai 1918). Les variations de l'Intendance dans les prix offerts, l'absurdité en outre des règlements qui allouaient au cas de marché amiable un prix supérieur à l'indemnité offerte au cas de réquisition (celles-ci étaient-elles donc considérées comme le châtiment de celui qui s'était refusé à livrer à la Commission de Réception ?) furent nuisibles à l'Etat devant les tribunaux, qui se sentirent ainsi encouragés à accorder les prix révélés par les mercuriales, puisque ceux-ci seraient peut-être quelques mois après adoptés par de nouveaux tarifs. Cet argument fut probablement celui qui pesa le plus sur les décisions des tribunaux, l'impression causée par le retard du règlement n'ayant eu qu'une influence temporaire.

Mais cette méthode devait trouver en elle-même sa condamnation. Ceux qui proclamaient la nécessité d'indemniser les prestataires sur la base du cours commercial allaient se heurter au danger de favoriser une spéculation facilitée par la raréfaction des marchandises et le trouble profond des relations sociales, les spéculateurs n'ayant en effet plus rien à redouter, puisqu'assurés en cas de réquisition d'être indemnisés d'après un cours créé par eux et faussé par leurs agissements. Et l'Etat,

contraint de prendre pour base ces « cours commerciaux démesurément enflés par le fait même de la réquisition et de l'état de guerre » (Tribunal civil de Tarbes, 24 juillet 1916), se trouvait ainsi amené à entretenir une spéculation dont il était ensuite la victime. C'était là un tel résultat que les partisans du cours commercial devaient renoncer à l'intransigeance de leur thèse, et limiter dès lors la prise en considération des mercures aux cas où il s'agissait de denrées de commerce courant, et où il n'aurait été relevé aucune manœuvre anormale (*Revue politique et parlementaire*, 20 mai 1917, article de M. Berthélemy), et que la thèse du prix de revient apparaissait aux tribunaux comme le correctif nécessaire des conséquences résultant de l'application de la thèse adverse.

« Attendu que c'est remplir le vœu du législateur qui s'est préoccupé de sauvegarder dans la mesure du possible les intérêts du Trésor public, que de baser l'indemnité sur la valeur qu'avait la chose au moment où elle est entrée dans le patrimoine du prestataire, c'est-à-dire sur le prix de revient augmenté le cas échéant d'une juste quote-part de frais généraux »

(Tribunal civil de Limoges, 10 mars 1916) (1).

« Attendu que la signification et la portée des expressions « taux du prix de revient » se dégagent de cette formule elle-même (indemnité représentative de la valeur ; que le prix de revient est constitué par la représentation de la valeur de l'objet à son origine ou à son entrée dans le patrimoine du prestataire grossie par la conséquence des dépenses et soins correspondants, de l'universalité des valeurs qui par accession continue pour ainsi dire sont venues s'incorporer à la chose objet de la réquisition. »

(Cour d'Agen, 31 juillet 1916) (2).

Ainsi la thèse du cours commercial qui avait séduit par l'invocation d'un principe cher aux démocraties, celui de l'égalité, se trouvait perdre son influence auprès d'une opinion populaire franchement hostile à la hausse artificielle des prix. Cependant, ce système auquel semblait se rallier la majorité des magistrats et des commentateurs, se trouva vigoureusement attaqué par M. Larnaudé dans une étude extrêmement approfondie sur les réquisitions militaires, qui parut au début de 1917. L'auteur y mettait en relief le caractère des réquisitions, y faisait un remarquable exposé historique de cette institution, et la leçon de législation comparée qu'il donnait est encore aujourd'hui la

(1) D. P. 1916.2.182.

(2) D. P. 1916.2.186.

seule source de renseignements pour celui qui veut se documenter sur la réglementation des législations étrangères. Sa publication dans le journal *la Loi*, dans une brochure éditée par le Comité de réparation des dommages de guerre (M. Larnaude a été un des premiers à souligner les rapports existants entre la question des réquisitions et celle des dommages de guerre), dans un recueil de documents de doctrine édité spécialement pour le Ministère de la Guerre, assura la pénétration des idées qu'elle contenait dans tous les milieux, de sorte que les partisans du cours commercial purent se sentir ébranlés dans leurs convictions, et les hésitants attirés par la vigueur et la puissance démonstrative qui s'y trouvaient ramassées en quelques pages.

Nous nous trouvons ainsi en 1917 en présence d'une grande diversité d'opinions se rattachant cependant plus ou moins étroitement soit au cours commercial, soit au prix de revient. L'arrêt qui sera rendu le 6 mars par la Cour de Cassation, est attendu avec impatience. Il doit en effet donner sur la question les sentiments de la Cour suprême, qui, pour la première fois est appelée à se prononcer.

L'affaire se trouva portée devant cette haute juridiction dans les conditions suivantes.

Des réquisitions de sucre, consécutives à des marchés amiables passés avec le prestataire actuel, ont été effectuées à Nantes sur la Société Erischen et Rothe. Celle-ci s'est refusée à accepter l'indemnité offerte, dont le montant est égal au prix suivi dans les marchés précédents, bien que ceux-ci soient seulement antérieurs à la réquisition, alléguant la hausse survenue depuis dans le cours des sucres. Le tribunal de Nantes, saisi, nomme trois experts à l'effet « d'établir le prix réel de la marchandise au moment de la réquisition, sans tenir compte du bénéfice éventuel que les détenteurs pouvaient espérer réaliser ». Sur appel interjeté par la Société Erischen et Rothe, la Cour de Rennes, infirmant ce jugement, donne mission aux experts de déterminer la valeur des sucres réquisitionnés, « la dite valeur établie sur la base du prix courant des sucres. » Un pourvoi fut alors formé contre cette décision par le Ministre de la Guerre.

Le pourvoi reposait sur l'argumentation suivante :

1^{er} point. — L'arrêt a faussement appliqué l'article 2 de la loi, en faisant du prix courant la base légale de l'indemnité.

En effet, la loi de 1877 est essentiellement une loi de sacrifice.

Le législateur accorde au prestataire une indemnité, c'est-à-dire un dédommagement limité au « *damnum emergens* », le « *lucrum cessans* » n'ayant pas à être pris en considération. La valeur sera donc estimée au jour de la réquisition, et elle sera — c'est là un point essentiel qui corrige utilement la thèse du prix de revient — non pas la valeur subjective, mais la valeur objective, c'est-à-dire intrinsèque, abstraction faite de ce qu'elle peut représenter pour l'individu sur lequel est pratiquée la réquisition.

En conséquence, assimilation impossible entre la réquisition et le marché de fournitures, entre la réquisition et l'expropriation.

2^e point. — L'arrêt a violé la loi en disant que la valeur des sucres devait être *nécessairement* traduite par le cours commercial.

En effet, si en temps de paix, les cours peuvent être considérés comme représentatifs de la valeur réelle, il n'en est plus de même en temps de guerre, où le marché est troublé par des perturbations économiques, les unes naturelles, les autres artificielles. C'est de ces causes artificielles et factices que le juge a le devoir de ne pas tenir compte pour établir la valeur réelle. Le juge peut consulter les mercuriales, mais ce ne doit être que comme simple élément de son appréciation.

L'argumentation de la défense, nous la connaissons au moins dans ses grandes lignes.

Elle commence par réfuter le système admis par le tribunal de Nantes, c'est-à-dire le prix de revient, argumentant de la singularité d'une thèse qui aboutirait à faire payer par l'Etat des prix différents pour un même produit, et invoquant naturellement *a contrario* les dispositions de l'article 30 de la loi de 1877.

A l'objection faite par l'adversaire sur l'inadmissibilité du cours commercial dans une époque si bouleversée au point de vue économique, elle répond que les cours existent en temps de guerre comme en temps de paix ; que, sans doute, il peut se glisser en eux des éléments factices (spéculation, manœuvres), mais que, déduction faite de ceux-ci, ils sont néanmoins représentatifs de la valeur, l'Etat ne pouvant échapper aux prix qui sont la conséquence de la rarefaction de la marchandise, de l'augmentation de la consommation, du prix élevé des transports, de la main-d'œuvre, toutes circonstances économiques normales.

En effet « si l'Etat est un acheteur forcé, il n'est pas quant au prix qu'il doit payer un acheteur privilégié ». Sans doute, quand les cours commerciaux ne reflètent pas « le vrai prix » d'après le libre jeu de l'offre et de la demande, ils ne sauraient obligatoirement s'imposer aux tribunaux, mais ils pourront néanmoins dans ce cas être retenus comme un élément d'appréciation.

Le procureur général a donné ses conclusions, tendant à la cassation de l'arrêt rendu.

Il a particulièrement insisté sur le principe admis par les hommes d'Etat et jurisconsultes que les pertes et dommages de guerre étaient à la charge de la victime. « Comment dès lors, écrit-il, le mot « valeur » dans la loi de 1877 aurait-il pu comprendre les bénéfices ? Comment aurait-il pu être question de ne pas restreindre l'indemnité à la perte subie ? » L'enrichissement ne saurait donc être pris en considération, et tout jugement qui en ferait état encourt la cassation. Et ce mot « bénéfice » doit être entendu dans un sens large : ce sera tout ce qui dépassera la valeur réelle ; ainsi la hausse anormale des cours de bourse, des mercuriales, constituera un bénéfice, même si elle ne procède pas de la fraude. Il suffit que des circonstances de fait spéciales, anormales, aient influé sur les prix, dénaturé la valeur réelle.

La Cour rendait alors l'arrêt suivant :

« Attendu que les réquisitions militaires, prévues et organisées par la dite loi en cas de mobilisation ou de guerre, sont des actes de puissance publique consistant dans la main mise de l'Etat indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix et sans indemnité préalable, sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée, pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement ; que dépendant de la volonté seule de l'Etat agissant pour cause de nécessité publique, elles n'ont le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun.

« Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi précitée, et sous la seule réserve des exceptions limitativement déterminées par l'article 15, toutes les prestations fournies à l'armée donnent droit à des indemnités représentatives de la valeur ; que d'une part cette valeur doit être appréciée au jour de la réquisition et que d'autre part l'indemnité corrélatrice doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de la chose impose au prestataire, et abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition.

« Attendu qu'à la différence de l'article 39 de la loi du

2 juillet 1877 et l'article 12 de la loi du 22 juillet 1909 qui régissent des cas particuliers, l'article 2 sus-visé n'a spécifié aucun mode légal d'évaluation des choses réquisitionnées ; que par suite les tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus pour déterminer cette valeur et l'indemnité qui en doit être la représentation, d'après tous les moyens de preuves légalement autorisés ; mais qu'ils ne peuvent en prendre aucun comme base nécessaire et obligatoire de leur décision ; que s'ils ont en conséquence la faculté de faire état des avis des Commissions départementales, des conditions de prix dans lesquelles les choses sont entrées dans le patrimoine du prestataire ainsi que des mercuriales et cours commerciaux, c'est seulement comme élément d'appréciation de la valeur qu'ils déclarent et constatent être la valeur réelle de la chose au jour de la réquisition.

« Attendu qu'en assimilant ainsi au point de vue du prix à payer l'Etat à un acheteur ordinaire et en faisant du prix courant non un simple élément d'évaluation, mais la base exclusive et nécessaire de l'indemnité, l'arrêt attaqué a faussement appliqué et par suite violé le texte visé au moyen.

« Par ces motifs ;

« Casse. . . . »

Cet arrêt nous permet de poser les règles suivantes :

Les réquisitions constituent par excellence l'acte de puissance publique : elles sont essentiellement le droit de la nécessité. Les modalités de leur exercice leur donnent le caractère d'une charge, d'un sacrifice que les citoyens doivent supporter dans l'intérêt supérieur de la défense nationale.

Pour atténuer cette charge, la loi accorde au prestataire une indemnité. Cette indemnité devra compenser l'appauvrissement partiel causé par la dépossession de l'objet réquisitionné, mais elle ne doit rien comprendre de plus, sinon elle constituerait un bénéfice qu'on ne saurait permettre. Notamment, ce serait faire bénéficier le prestataire d'un gain auquel il n'a pas droit que ne pas déduire de la valeur les causes artificielles ou anormales de hausse.

Les tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus dans l'appréciation de la valeur d'une chose. Ils peuvent tenir compte de tous les éléments qui leur paraissent devoir être pris en considération à la condition de n'en prendre aucun comme base nécessaire et obligatoire de leurs décisions. Les magistrats pourront faire état de tous les renseignements que leur fourniront les mercuriales, les taxations, les avis des Commissions départementales ; c'est en les contrôlant, en les combinant qu'ils arriveront généralement à faire ressortir la valeur réelle et normale.

Cet arrêt a été diversement apprécié. Les uns, qui espéraient y trouver une solution d'une précision telle que la tâche des tribunaux n'eût plus été en quelque sorte que l'application d'un tarif, l'ont qualifié « d'arrêt de déception ». D'autres l'ont traité « d'arrêt de confusion », tant il leur semble avoir bouleversé des notions qu'ils avaient jugées fondamentales.

M. Berthélemy notamment l'a attaqué avec autant de verve que de violence. Equitable, cet arrêt ! Mais il constitue une violation flagrante du principe de l'égalité des charges qui domine toute la matière. Il y avait entre l'indemnité demandée par la Société Erischen et Rothe et celle offerte par l'Etat un écart de 35.000 francs. Pourquoi, seule de tous les commerçants en sucre, la maison Erischen et Rothe aurait-elle dû supporter cette perte ? Pourquoi un seul prestataire, alors que l'article 20 prescrit la répartition équitable des prestations ? La vérité, c'est que, la réquisition ne pouvant être justifiée par une incessante pénurie des stocks de sucre, elle n'a été, comme il arrive souvent, exercée que pour vaincre la résistance du fournisseur.

Juridique, cet arrêt ! si la valeur d'un objet qui n'est pas de consommation courante peut être difficilement déterminée, il n'en est pas de même au cas contraire : les mercuriales constatent alors les prix moyens, et en sont la représentation. Des circonstances imprévues viennent en temps de guerre les bouleverser : est-ce une raison pour dire qu'elles ne représentent plus la valeur ? Et M. Berthélemy de reprendre son argumentation sur la valeur : la maison Erischen et Rothe n'a pas réalisé sur l'armée un bénéfice qui existait avant toute réquisition.

Il s'indigne de cet arrêt qui prétend se dresser contre toute une jurisprudence solidement établie par la majorité des Cours d'appel (Nancy, Bourges, Bastia, Montpellier, etc.) et, avec une remarquable subtilité que nous n'osons dire paradoxale, il s'en prend aux termes mêmes de l'arrêt.

Vous prétendez, dit-il en substance, donner aux prestataires la valeur au jour de la réquisition : mais c'est en réalité la valeur d'avant les hostilités que vous allouez, si vous ne voulez pas tenir compte de la hausse produite par la guerre. D'où, première contradiction avec vous-même. D'autre part, vous accordez aux tribunaux, reprend-il, les pouvoirs les plus étendus pour

apprécier la valeur : mais vous cassez leurs décisions, dès qu'ils déclarent s'en rapporter comme base de leur évaluation à un mode de preuve qu'ils ont pourtant, de par la proposition précédente, le droit de choisir. Car enfin, si le tribunal peut prendre en considération le cours commercial, n'a-t-il pas le droit de constater qu'en ce cas, la valeur est déterminée par le cours commercial ? Il faudrait pourtant s'entendre.

Nous avons suffisamment insisté sur le caractère de l'égalité que le législateur a voulu, sur nos différentes conceptions de la valeur pour ne pas y revenir ici. Mais il nous sera peut-être permis de dire respectueusement que M. Berthélemy nous paraît pousser bien loin les subtilités, quand il reproche à l'arrêt de la Cour d'attribuer au prestataire, non la valeur de la prestation au jour de la réquisition, mais celle qu'elle avait à une époque antérieure à la guerre. Toute la question roule sur le mot valeur. Dès l'instant que la Cour a déterminé le sens qu'elle attribue à ce substantif, elle ne l'emploie plus qu'en lui donnant la signification qu'elle a établie, et non pas celle qu'il a couramment « rapport d'échange existant à un moment choisi entre une quantité déterminée d'une certaine chose et la quantité déterminée de monnaie qu'il faut dépenser pour l'acquérir. » De même, l'arrêt attaqué n'aurait pas été cassé, s'il s'était borné à accepter le prix courant des sucres sur la place de Nantes en constatant d'ailleurs qu'ils n'étaient pas faussés. « Mais, dit le Procureur général, il n'a adopté ce mode d'évaluation que par une conséquence nécessaire d'une erreur de droit. Cette erreur « l'Intendance ne peut se présenter au point de vue du prix à payer » que comme un acheteur ordinaire » a lié le juge qui s'est cru obligé d'adopter le prix courant, et de s'en tenir à ce mode d'appréciation de la valeur de la prestation ».

M. le Conseiller Colin s'est fait le vigoureux défenseur de l'arrêt incriminé. Il reproche d'abord à ceux qui l'ont qualifié d'arrêt de déception de ne s'être pas rappelés que la Cour de Cassation n'a pas qualité pour statuer sur des questions de fait, et « que ses traditions lui imposaient d'éviter tout ce qui même dans un arrêt de principe aurait pu la lier dans l'avenir ». Puis passant à son examen, il y trouve une partie négative et une partie constructive.

La première est d'une indiscutable netteté : c'est la condamnation du système du cours commercial. L'argumentation de la

Cour de Rennes reposait sur cette idée que l'Etat se présentait au point de vue du prix à payer comme un acheteur ordinaire. Or la Cour Suprême, cassant l'arrêt de Rennes sur ce fait, a évidemment décidé que l'Etat ne saurait acquérir les objets réquisitionnés au prix que paierait un acheteur, c'est-à-dire au cours du jour.

Dans sa partie constructive, l'arrêt semble bien s'en rapporter à la thèse du prix de revient « entendue avec une largeur de vues suffisantes ». Les prestataires ont droit au remboursement de ce que l'objet leur aura coûté, mais sans aucune référence à la valeur vénale de l'objet : il suffirait en effet que les facteurs de hausse fussent imputables à la guerre pour que les tribunaux n'eussent pas à en tenir compte. Les prestataires seront donc privés du bénéfice qu'ils auraient réalisé s'ils avaient pu vendre l'objet réquisitionné. C'est à la perte de ce bénéfice que se réduit le sacrifice imposé par les circonstances. L'arrêt se soustrait aux critiques légitimement faites à la thèse du prix de revient, en disant que le prix de revient ne sera pas subjectivement et individuellement déterminé, mais objectivement et abstraitement « par périodes et par série » : ce sera là le rôle des Commissions départementales. Toutefois, au cas où le prix de revient se trouverait supérieur, les prestataires seront admis à en faire la preuve, et les tribunaux devront leur tenir compte des dépenses incorporées à leur chose depuis l'achat ou la production.

L'arrêt nous paraît donc conforme aux notions que nous avons développées, et ses conclusions d'autant plus légitimes qu'il nous semble, par quelques côtés, comporter l'adhésion de la Cour suprême à la théorie de la valeur normale. En effet, cette thèse qui veut représenter l'indemnité par le prix qu'aurait coûté la chose au jour de la réquisition, si la guerre n'avait pas bouleversé les conditions du marché national, se rapproche singulièrement des principes posés par l'arrêt en ce que, si elle impose aux tribunaux le devoir d'écarter de la valeur toutes les causes anormales de hausse, elle leur permet de tenir compte des causes normales qu'on pouvait prévoir en raison de l'orientation de la vie économique.

CHAPITRE V

Etude d'une législation étrangère. La législation italienne sur les réquisitions.

La comparaison avec la nôtre des différentes législations étrangères sur les réquisitions nous eût permis de tirer des conclusions intéressantes sur la valeur des méthodes appliquées en France pour la détermination de la valeur. Mais, pour que cette étude pût porter ses fruits, il eut fallu la faire aussi complète que celle que nous avons tentée sur la législation française, et avoir sous les yeux ces décisions jurisprudentielles qui font si vivement ressortir en général les défauts et les qualités des mesures adoptées. Le travail qu'une telle méthode eut nécessité a sans doute paru à la majorité des auteurs comporter de telles difficultés qu'ils y ont presque tous renoncé, de sorte que la seule documentation qu'on rencontre sur ce point est celle fournie par la vigoureuse étude de M. Larnaude.

Pour notre part, nous nous en tiendrons simplement à l'examen d'une seule législation étrangère, nous efforçant de dégager, de la pauvreté des documents recueillis, les grands principes qui règlent en Italie les réquisitions militaires. Notre choix a surtout été guidé par la communauté d'idées et de sentiments juridiques qui existe entre la France et l'Italie, et par la nouveauté de cette législation qui date seulement de la guerre de 1914, et qui, seule entre toute, aura pu ainsi accorder son texte avec les exigences et les nécessités du plus terrible des conflits.

Le droit de réquisition se trouve ici presque uniquement réglementé par deux décrets-lois du Gouvernement Italien, le premier en date du 22 avril 1915 (1), le second en date du 30 octo-

(1) *Gazetta Ufficiale*, 26 avril 1915, n° 376.

bre de la même année (1). Quelle impression laissent-ils à celui qui les étudie?

Tout d'abord ils paraissent avoir le mérite d'une grande simplicité dans la procédure, qui est bien moins complexe et bien moins formaliste que la nôtre. En France, la moindre prestation, fût-elle d'une valeur insignifiante, donne lieu à la délivrance d'un ordre de réquisition, d'un reçu de prestation, à la confection d'états modèle A, et permet au prestataire non satisfait d'engager un procès à peu de frais devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Aucune de ces complications ne se rencontre dans le droit Italien.

L'article 9 du décret du 22 avril dispose en effet : « le paiement de l'indemnité aura lieu *en principe* aussitôt l'accomplissement de la prestation. Quand il ne sera pas possible d'effectuer le paiement sur le champ, il sera laissé un bon payable sur une caisse militaire, indiquée dans le texte du bon. » L'article 10 complète le précédent : « les différends qui ne peuvent être résolus à l'amiable ou administrativement, sont soumis à l'autorité judiciaire. » Mais le décret du 30 octobre, jugeant sans doute mauvaise cette imprécision de l'article 10 qui permettait à tout prestataire mécontent d'intenter un procès à l'Etat, le modifia par son article 2 : « si l'indemnité offerte n'est pas acceptée, l'autorité militaire ou le préfet qui a émis le mandat en prescrit le dépôt dans une Caisse des dépôts et consignations (de fonds et des prêts, dit exactement le décret), et la détermination *définitive* de l'indemnité est faite pour tous les cas par un conseil de trois arbitres, l'un désigné par l'Administration, l'autre par le prestataire, le troisième par le Président du Conseil. » Malgré la présence du mot « définitif », le troisième alinéa ajoute : « aucun recours n'est possible, pas plus par la voie administrative que par la voie judiciaire. » Nous reconnaissons qu'il peut être dangereux de donner à trois arbitres qui jugent irrévocablement, le pouvoir d'engager pour une somme qui pourra parfois être considérable, les finances de l'Etat. Péril toutefois bien minime, car, bien qu'ayant confiance en l'impartialité des décisions de ces arbitres, nous ne pouvons, malgré tout, oublier la dépendance dans laquelle se trouve leur majorité vis-à-vis du pouvoir central, pour trop redouter les conséquences de leurs appréciations. Nous souscrivons donc entièrement à ce mode de règle-

(1) *Gazetta Ufficiale*, 6 novembre 1915, n° 1570.

ment avantageux pour l'Etat, dont la mise à jour des comptes ne sera pas indéfiniment retardée, comme pour le prestataire, qui ne verra pas sans cesse reculer la date de son indemnisation pécuniaire.

Nous notons également les termes compréhensifs du décret du 22 avril, réglementant le rôle des Municipalités dans le fonctionnement des Réquisitions. Notre loi de 1877 définit par le détail les attributions du Maire, qui constitue l'intermédiaire indispensable entre l'Etat et le prestataire. L'article 15 du décret se borne à prescrire aux Municipalités de se mettre à la disposition de l'autorité militaire pour les recherches nécessaires, soit en lui fournissant les renseignements ou indications qu'elle demande, soit en intervenant dans l'exercice des réquisitions par leurs syndics ou leurs conseils. Nous soulignons également l'abondance de la réglementation sur les réquisitions d'immeubles, qui fait ressortir l'harmonie de cette législation avec les besoins de la guerre actuelle. La loi française n'a pour ainsi dire pas prévu la prise de possession d'immeubles à titre temporaire ou permanent ; et ce sont des décrets, des circulaires de 1914, de 1915, qui ont seulement traité ces questions. Au contraire, les décrets-lois font une large part dans leurs dispositions à ces réquisitions, indiquant quelles sont dans ce cas les bases de la détermination de la valeur, et quel est leur mode de constatation (article 8 décret du 22 avril par. 2). Mais, — et c'est là le point essentiel de notre étude, — puisque la législation italienne reconnaît au prestataire le droit à une indemnité, sur quelles bases fait-elle reposer cette indemnité, de quels éléments la fait-elle se composer ? Allons-nous retrouver ici, l'indétermination de notre article 2, ou bien allons-nous être en présence d'une des thèses que nous avons examinées dans notre chapitre précédent ?

L'article 8 du décret du 22 avril qui commence d'abord par poser le principe pour toute réquisition d'une indemnité équivalente au « juste prix » (1) des prestations, dispose que l'indemnité liquidée par l'autorité qui a exercé la réquisition est ainsi établie :

A) Pour les réquisitions d'objets mobiliers, d'après les prix révélés par les dernières mercuriales de la commune, à défaut,

(1) Cf. les termes de notre loi de 1841. L'expropriation ne pourra avoir lieu que contre le paiement d'une juste et préalable indemnité.

d'après la moyenne des prix courants du lieu, dans les 30 derniers jours ; mais, par l'avis de la Giunta Municipale, et si possible, de la Chambre de Commerce, en tenant compte des prix suivis dans les dernières tractations y relatives, chaque fois qu'il s'agira de choses qui ne comportent pas de prix courants, ou qui, pouvant être rétrocédées à leur propriétaire, sont susceptibles d'un prix de location.

B) Pour les occupations d'immeubles, par une expertise, ou tout autre mode d'évaluation, par les soins et aux frais de l'autorité requérante, en tenant compte d'une part, de l'état des lieux à la prise de possession, et d'autre part, des pertes de récoltes ou de fruits, de dommages causés de la durée de l'occupation.

C) Pour les prestations de services, d'après les prix établis par la Giunta municipale.

Résumons ce système. Pour les réquisitions d'objets mobiliers ou de denrées (les plus fréquentes) c'est tout simplement un système des moyennes analogue à celui que nous avons vu adopter en France par certaines lois de l'époque révolutionnaire et certains décrets du Gouvernement de la Défense nationale.

Mais il faut bien croire que ce système des moyennes ne donna pas les résultats qu'on en attendait, et qu'en Italie comme en France, l'adoption du cours commercial favorisa d'étrange façon la spéculation, de sorte que le décret du 30 octobre 1915 vint modifier par son article 1 les bases de son indemnisation dont il fixait ainsi les critères :

A) Pour les occupations temporaires d'immeubles, l'indemnité sera déterminée par la moyenne des loyers courants dans les cinq ans qui ont précédé le décret du 24 mai 1915, à défaut, par l'intérêt du capital de la valeur de l'immeuble, telle qu'elle résulte des règles suivies pour l'application de l'impôt foncier.

B) Pour les fournitures d'objets mobiliers, l'indemnité sera le juste prix déterminé en conformité de l'article 8 du décret du 22 avril 1915, mais elle ne pourra pas être supérieure à la moyenne des prix pratiqués dans les trente derniers jours par les Sociétés régulatrices de ventes de denrées et d'autres produits (consorzi regolatori delle vendite di venate e di altri prodotti).

Nous ignorons le rôle exact et effectif joué par ces Sociétés régulatrices. A-t-il été celui des Commissions de prix normaux, instituées à Paris en 1919, après les incidents qui se produisirent

sur certains marchés ? Peut-être : les Gouvernements ont parfois une si ingénue confiance dans les organes administratifs qu'ils créent. Justifia-t-il, au contraire, l'appellation de ces Consorzi que le décret dit régulateurs des cours ? Il se peut aussi. Quoiqu'il en soit, ce texte est l'indice certain d'une réaction cependant timide contre les abus du précédent système : il considère encore comme représentatifs de la valeur, si nous pouvons dire, les cours commerciaux, mais on les passe au crible de ces Commissions, dont l'évaluation maxima ne pourra jamais être dépassée.

Qu'y a-t-il à conclure ? Certains se sont réjouis de voir dans ces décrets le triomphe de la thèse du cours commercial, à l'égard de laquelle ils semblaient pourtant témoigner une certaine défiance. M. Larnaude constate que les bases de l'indemnisation ici encore ne sont pas celles du droit commun, de sorte que dans le droit italien, aussi, la réquisition apparaîtrait comme un jus singulare, l'Etat n'étant jamais traité comme un simple particulier, et ne l'étant pas, parce qu'il ne peut pas l'être. Sous réserve de cette communauté de principes généraux, cette législation nous paraît trop différer de la nôtre pour que nous puissions en tirer quelques conclusions : elle repose essentiellement sur l'application du système objectif ; or notre loi, du moins entendue dans le sens de la Cour de Cassation (arrêt du 6 mars 1917), se soucie davantage du point de vue subjectif, et se montre disposée à envisager différemment la valeur, selon les circonstances et la situation des propriétaires dépossédés.

CONCLUSION

Nous ne dissimulerons pas nos sympathies pour la thèse adoptée par la jurisprudence, et dont les principes ont été posés par l'arrêt de la Cour de Cassation. La solution des conflits suscités par les réquisitions comportait un écueil dangereux, né de la double nécessité de ménager les deniers publics, et de respecter en même temps les intérêts vitaux du commerce, de l'industrie et de l'agriculture ; il ne fallait pas oublier, en effet, que la collectivité et les individus ont partie liée, et que ce qui nuit au prestataire porte également préjudice à l'Etat.

Or il nous a paru que la Cour de Cassation a su résoudre élégamment ce délicat problème, si l'on comprend toutefois les termes de son arrêt avec une largeur de vues suffisantes. Les réquisitions militaires, institution de Salut public, permettent d'imposer au prestataire le sacrifice du gain qu'il aurait pu réaliser par la vente de l'objet réquisitionné : la rémunération de la prestation fournie se trouvera donc ainsi limitée à la valeur stricte du dommage causé. Cette valeur sera la valeur normale, c'est-à-dire celle que devrait avoir au jour de la réquisition la chose requise, d'après les prévisions qui pourraient être tirées de l'orientation de la vie économique. Cette valeur, dans laquelle on ne saurait faire entrer les éléments imputables à la guerre, sera, en principe, déterminée objectivement, sous réserve toutefois de la possibilité d'une détermination subjective, au cas où le prestataire rapporterait la preuve que son prix de revient est supérieur à l'indemnité offerte. Tel est, dans ces grandes lignes, le système adopté par la Cour suprême, qui modère heureusement l'intransigeance de la théorie de la valeur normale, évidemment fort favorable aux

intérêts de l'État, mais dont l'application risquerait d'aboutir souvent à de flagrantes injustices.

Cette interprétation de l'article 2 de la loi de 1877 concorde au surplus parfaitement avec nos habitudes qu'eût choquées la rigide uniformité de barèmes, de moyennes brutales et inexactes ; elle permet en outre des estimations aussi larges qu'il est désirable pour la reprise des affaires, sans dépasser les limites que doit imposer l'état des finances publiques. En un mot, elle adapte merveilleusement aux événements de guerre, les réquisitions, institution de guerre.

D'ailleurs, les critiques que pourra soulever une telle compréhension du texte perdraient, nous en sommes convaincus, beaucoup de leur violence, si le législateur se décidait à remanier les modes d'exercice et le fonctionnement des réquisitions. Il est incontestable que, si la procédure était simplifiée, si le règlement était plus rapidement poursuivi, si notamment des acomptes étaient dans tous les cas versés, le nombre des litiges nés de la détermination de l'indemnité se trouverait bien réduit. Enfin, — et ce n'est pas là un élément négligeable, — il serait nécessaire que l'esprit avec lequel l'Intendance exerce les réquisitions, et la mentalité des prestataires se modifient également en vue d'arriver à une conciliation spontanée d'intérêts, dont l'opposition est surtout superficielle.

En effet, si nous prenons l'hypothèse la plus simple, celle où aucun désaccord ne s'élève entre l'administration et le prestataire, il faut bien avouer que le règlement, même quand il s'agit de la réquisition d'un objet d'un usage courant, revêt une singulière complexité. Des pièces sont nécessaires pour constater la réquisition (ordre, reçu de prestation), et en assurer le règlement (état modèle A) ; leur transmission intéresse une série d'organes déjà pourtant suffisamment occupés (maire, préfet), et la détermination de l'indemnité ne peut être faite qu'après consultation d'une Commission départementale qui, trop fréquemment, expédie dans une réunion d'une heure l'évaluation de prestations de nature souvent différente. Il nous paraît donc qu'une réforme est sur ce point absolument indispensable. Avant tout, les circonstances, dans lesquelles se trouvent appelées à jouer les réquisitions, commandent impérieusement que le temps ne soit pas gaspillé : n'est-ce pas dès lors se conformer à ces vues que supprimer l'intervention du

Maire, du Préfet, et même de rendre facultative l'évaluation de la Commission départementale ? Pourquoi l'établissement d'états d'un modèle spécial ? Pourquoi toute cette paperasserie inutile, qui nécessite, dans les mairies d'une certaine importance, la présence d'un fonctionnaire presque uniquement affecté au service des réquisitions ? De même encore pourquoi la transmission du dossier au Préfet avant l'envoi à la Commission départementale (article 49), d'autant plus, qu'en fait, ces prescriptions ne sont pas observées, et que les états A sont directement adressés au Sous-Intendant ?

Et la complexité de cette procédure devient particulièrement ridicule quand il s'agit de réquisitions de minime importance. Il nous paraît que, dans ces cas, l'Officier requérant pourrait être autorisé à régler leur valeur ; un contrôle serait, le cas échéant, exercé après coup sur les abus. Nous ne sommes pas partisans néanmoins de la méthode suivie par l'armée Belge, que d'aucuns voudraient voir adoptée en France qui prescrit aux Officiers requérants d'évaluer, sur le reçu délivré, la prestation requise. Outre que ceux-ci pourraient ne pas avoir une compétence suffisante, l'application de cette mesure porterait cet inconvénient que les prestataires, quand l'évaluation leur serait favorable, ne manqueraient pas de l'invoquer au procès contre le représentant de l'Intendance bien qu'il eût été stipulé qu'elle n'a été faite qu'à titre indicatif (1).

Cette question de la rapidité du règlement a plus d'importance qu'on n'est généralement tenté de le croire. « Payer vite, a-t-on écrit, est souvent plus important que payer beaucoup », et c'est pourquoi il convient de réduire au minimum les formalités et les retards inhérents à la liquidation et au paiement des indemnités.

Une autre atténuation pourrait être apportée à l'irritation des prestataires mécontents par la prolongation du règlement. Elle consisterait à leur verser, à titre d'acompte, une partie de l'indemnité offerte par l'Intendance. Il nous paraît hors de toute critique, lorsque l'indemnité de réquisition a été fixée par l'autorité militaire, mais qu'elle a été refusée par le prestataire, et que le dossier devient litigieux, que le règlement soit effectué

(1) Il en a été ainsi chaque fois que des reçus de prestations ont comporté une indication quelconque sur la valeur de la fourniture. Aussi cette pratique a-t-elle été formellement interdite.

dans la mesure de la moitié ou des $\frac{2}{3}$ de l'indemnité proposée par l'Intendance même, sans que l'acceptation de cet acompte, faite sous réserve du maintien de ses prétentions, puisse engager l'ayant-droit.

Aucune atteinte ne serait portée aux droits de l'Etat, et cette solution présenterait l'avantage de ne pas immobiliser pendant longtemps une somme dont le paiement est, peut-être, attendu avec impatience par le prestataire. Cette mesure a d'ailleurs paru tellement rationnelle au Ministre de la Guerre que, consulté par question écrite (1), il répondait qu'il était disposé à allouer, à titre exceptionnel, aux prestataires qui n'ont pas accepté les offres de l'Intendance des acomptes calculés sur la base des $\frac{2}{3}$ du prix proposé. La seule critique qu'on puisse adresser à cette solution, c'est qu'elle risque d'entraîner des complications au point de vue comptabilité : mais, en fait, il semble bien, une fois que cette procédure est devenue courante, que les difficultés redoutées ont été aisément surmontées. Une autre critique — absolument inadmissible celle-ci — a été également faite : les prestataires, a-t-on dit, se montreront beaucoup moins disposés à accepter les indemnités offertes, lorsqu'ils auront la certitude, en cas de refus de toucher un important acompte. Mais alors les prestataires commettent donc une faute en n'acceptant pas l'indemnité que leur alloue l'Intendance, et la prolongation du retard déjà inévitablement provoqué par la complexité des formalités légales serait-elle donc le châtiment de leur refus ! Quelle singulière conception des réquisitions ! ce serait, à notre avis, faire acte de la plus révoltante injustice de spéculer sur la gêne possible du prestataire, pour le contraindre à accepter la somme offerte par l'autorité militaire.

Enfin et surtout il conviendrait que le règlement des réquisitions fut poursuivi par l'Intendance avec un autre esprit que celui qui anime parfois ses représentants. Si les Intendants se sont en général efforcés, dans le ressort de leurs attributions, d'exercer avec une judicieuse et bienveillante modération ce droit formidable que leur accordait la loi, leurs sous-ordres n'ont peut-être pas toujours su apporter toute la délicatesse désirable dans le maniement de cette arme à double tranchant qu'est en réalité la réquisition. Dans quelques cas heureusement rares, on a pu dire que l'Intendance agissait dans ses rapports avec le

(1) *Journal officiel* du 10 novembre 1915, page 8088.

prestataire comme un agent d'affaires latillon et retors, opposant parfois des moyens dilatoires, qui n'avaient d'autre but que de retarder la date du paiement, des forclusions que le sentiment de la plus élémentaire équité imposait de ne pas invoquer ; sans se rendre suffisamment compte des circonstances dans lesquelles avaient été faites les réquisitions, ou de l'ignorance des règlements dans laquelle pouvait se trouver la femme du prestataire, souvent mobilisé aux armées. De même encore, il est arrivé qu'après un jugement défavorable, l'Etat interjetait appel, un appel purement de forme, dans l'espoir que l'infortuné prestataire accepterait une transaction sur des bases peut-être contredites par le jugement de première instance.

Il faudrait que l'Intendance s'efforçât de pourvoir autant que possible aux approvisionnements des armées par la voie des marchés amiables, de répartir, avec autant d'égalité qu'il se peut, cette charge généralement si lourde que constituent les réquisitions, et d'apporter dans leur indemnisation, tout en s'inspirant de la nécessité de sauvegarder les intérêts de l'Etat, cette bienveillante équité qui éviterait à notre administration le mauvais renom, qu'elle a parmi nos populations, et détruirait cette apparence de spoliation que présentent souvent les réquisitions militaires, tant il est vrai que les pratiques de l'Intendance développent chez les contribuables une irritation qui se traduit par la recrudescence de stratagèmes de toutes sortes pour éluder une impitoyable fiscalité.

Les prestataires devront, de leur côté, s'incliner devant la nécessité des réquisitions auxquelles l'Etat a le devoir de recourir, à l'heure où le pays est en danger, non seulement pour assurer aux armées la satisfaction de leurs besoins, mais encore pour donner à ses moyens de défenses, par l'appel lancé aux forces de la Nation tout entière, toute l'ampleur désirable. Il y a plus. De la réparation qui s'annonce comme devant être si longue, sinon comme précaire, des dommages subis par nos malheureux compatriotes des régions envahies, se dégage un enseignement dont ils doivent écouter la leçon : supporter avec patience le retard que peut mettre l'Etat à les indemniser, alors que beaucoup d'autres devront attendre plus de cinq ans le paiement d'une dette que le Gouvernement a pourtant déclaré sacrée ; ne pas revendiquer avec trop d'âpreté leurs droits à une réparation intégrale, alors que tant de Français ont consenti

des sacrifices qu'aucune indemnité ne saurait compenser.

Le péril a fait plus que jamais les Français solidaires les uns des autres. Puissent-ils, le danger une fois écarté, ne pas justifier le proverbe italien : *passato il pericolo, gabato il santo* ! Nous voulons croire qu'ils sauront, dans cette importante question des réquisitions qui n'est pas encore dépourvue de tout intérêt d'actualité, s'inspirer de cet esprit de guerre dont, aux heures graves, nous ont paru animées toutes les catégories sociales, aussi bien la classe ouvrière et paysanne que la bourgeoisie de négoce et d'affaires !

Lu et approuvé :

Vu et approuvé :

Le président,

Le doyen,

F. LARNAUDE.

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le recteur,

P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

M. LARNAUDE, doyen de la Faculté de droit de Paris. Les Réquisitions militaires. Journal *La Loi*, 15 février 1917.

M. BERTHÉLEMY, professeur à la Faculté de droit de Paris. La Justice et les Réquisitions militaires. *Revue Politique et Parlementaire*. Paris, mai 1917. — Note parue sous différents arrêts et jugements au Dalloz, 1916.2, pages 137, 142, 143, 145, 146, 149, 151, 154, 158 et 160.

M. COLIN. Les Réquisitions militaires. *Gazette des Tribunaux*, 5 avril 1917.

M. CLARO, avocat à la Cour de Paris. Note sous divers arrêts et jugements parue au Dalloz 1916.2.177.

M. OLIVIER MARTIN, professeur à la Faculté de droit de Rennes. Note sous divers arrêts et jugements parue au Recueil Sirey, 1916.2.49.

M. LE FUR, professeur à la Faculté de droit de Caen. Etude sur les Réquisitions militaires.

L. R. Note parue au Dalloz, 1916.2.7.

MM. LAFON et BONNECAZE. Critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires, 1916.

MM. RIXENS et MARCHANT. Les Réquisitions militaires, 1916.

M. FERRAND Georges. Des Réquisitions militaires, 1892.

M. H. MORGAND. Les Réquisitions militaires, 1896.

Rapport du baron REILLE à la Chambre des députés. D. P. 77.4.53.

Rapport de M. DE BASTARD au Sénat. D. P. 77.4.56.

Jurisprudence relative à l'application de la loi du 3 juillet 1877 (Charles Lavauzelle, éditeur), 1916 et 1917.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I ^{er} — Peut-on des différents textes qui réglementent l'indemnisation des dommages causés par l'Etat aux particuliers et de l'historique du droit de réquisition tirer quelques règles en vue de l'interprétation de l'article 2 de la loi de 1877.....	6
Principes généraux.	
La loi du 21 Juin 1898.	
La loi du 29 Décembre 1892.	
La loi du 3 Mai 1841.	
Historique des réquisitions. Les travaux préparatoires.	
CHAPITRE II. — Les réquisitions et les Institutions voisines. Justifi- cation, Nature juridique des Réquisitions.....	22
Comparaison de la réquisition avec le marché de fournitures, l'impôt et l'expropriation.	
CHAPITRE III. — Le texte : l'article 2 de la loi de 1877. Son commentaire. Son interprétation dans la doctrine et la juris- prudence.....	36
La thèse du Cours commercial	43
La thèse de la valeur de remplacement... ..	54
La thèse du prix de revient.....	57
La thèse de la valeur normale ou moyenne.....	61
CHAPITRE IV. — Les grandes lignes de l'évolution jurisprudentielle. L'arrêt fondamental rendu par la Cour de Cassation le 6 Mars 1917.....	72
Causes déterminantes de cette évolution.	
Examen de l'Arrêt. L'argumentation du pourvoi. L'argumen- tation de la défense. Les conclusions du Procureur général. L'Arrêt. Commentaires.	
CHAPITRE V. — Etude d'une législation étrangère. La législation Italienne sur les réquisitions.....	86
Les décrets-lois du Gouvernement Italien des 22 Avril 1915 et 30 Octobre 1915.	
CONCLUSION.....	91

